

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

І. М. Воробйова

Методи подолання
кризи легітимності влади..... 132

І. М. Николін

Бар'єри міжособистісного спілкування
та їх вплив на соціалізацію особистості..... 134

М. О. Левченко

Аналіз і прогнозування
економічного потенціалу підприємства
з позицій системного підходу..... 138

І. М. Найдьонов

Наукова організація
підготовки менеджерів..... 143

Ф. М. Медвідь**Л. М. Техмурова**

Місцеве самоврядування в Україні:
питання теорії та історії..... 147

Н. О. Кочерова

Кримінально-правова характеристика
вимагання (за ст. 189 КК України)..... 151

О. В. Зотов

Особливості управління
державними проектами..... 154

М. В. Москальов

Психологічні особливості
рівнів розвитку когнітивного
компоненту психологічної готовності
майбутніх менеджерів
до управління змінами в організації..... 156

В. В. Галайдюк

Основні аспекти формування
регіональної молодіжної політики
в період трансформаційних змін..... 164

К. О. Петракова

Соціально-економічні аспекти
трансформаційних реформ..... 169

С. В. Білецький

Адміністративно-правова реформа
як передумова дієвої публічної влади..... 172

А. В. Гольоса

Торгівля людьми як глобальна проблема
XXI століття..... 175

Ю. В. Гоцуляк

Місце та роль державних установ
для розвитку правової держави
в роботах П. І. Новгородцева..... 179

А. В. Гнилозубенко

Доктрина розподілу влади..... 182

А. О. Куртакова

Державне управління
у сфері охорони праці: розвиток
та перспективи вдосконалення..... 185

О. В. Котеньова

Політика державного управління
у сфері господарювання
в умовах ринкової економіки..... 192

С. С. Маяковський

Механізм фінансового забезпечення
регіональної політики єс..... 195

Л. А. Сокур

Впровадження навчального курсу
«державна політика у сфері діловодства»
як запорука розвитку особистості
фахівця та його професійної
компетентності..... 197

І. Проценко

Парадигма сучасної бізнес-освіти:
управління системою підготовки сучасного
лідера (на прикладі українського
народного університету МАУП)..... 201

О. О. Воронятніков

Організація системи урядових органів
публічного управління..... 205

В. В. Бірюкова

Розвиток управління як передумова
розвитку навчального закладу..... 207

О. В. Лапочкін

Проблеми реформування
методів управління безпекою
державного руху..... 212

В. А. Гудов

Атомний аспект міжнародних відносин
(атомний вимір "human security")..... 217

В. Г. Гуров

Основні підходи для вирішення проблем
складання арбітражних застережень..... 221

М. Л. Семенюта

Спадковість зовнішньої політики Румунії..... 224

І. Алмаші

Транскордонний вимір міжнародних
відносин..... 228

Л. О. Глушко

Психологія впевненості як наслідок
інтеріоризації соціального досвіду
та праксиологія творення параметрів
соціуму та держави..... 233

Н. С. Задорожня

Проблемні питання визначення
категорії «інвестиції»
за законодавством України..... 237

М. О. Мороз

Державна політика щодо правового
регулювання відносин власності в Україні..... 240

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВНОГО РУХУ

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 212–216

Методи управління — це складова управлінського механізму. Крім методів, до складових механізму належать принципи взаємодії суб'єкта та об'єкта управління. Причому характер принципів залежить від конкретних умов розвитку суспільства, а коло методів, які застосовуються — від особливостей правового регулювання питань щодо їх застосування, правового статусу державних органів та посадових осіб, які мають повноваження щодо застосування методів управління, а також сфери суспільних відносин, що є об'єктом державного управління. Так, наприклад, якщо досліджуються проблеми державно-управлінської діяльності у сфері економіки або у сфері фінансової діяльності, особливе значення набувають непрямі методи державного управління: оподаткування, кредитування, інвестування та ін. У випадку, якщо об'єктом державно-управлінського впливу є сфера адміністративно-політичного будівництва, коло та зміст методів державного управління буде дещо іншими.

Універсальними методами державного управління визначають переконання та примушування. Саме вони забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин [1, 148]. Не можна не погоди-

тись із тим, що методи (переконання, примушування) реалізуються у правах та обов'язках, підкреслюють владність управління. Із демократизацією суспільних відносин, набуває значення не тільки владна, але й організуюча, регулятивна діяльність органів державного управління. Тому доцільним є дослідження тих методів, які дають можливість здійснювати суб'єктам управлінської діяльності не тільки владну, розпорядчу, а й організуючу, регулятивну діяльність.

Таке положення цілком прийнятне і для дослідження методів управлінської діяльності ДАІ МВС України, оскільки вона є складовою системи органів виконавчої влади, а зміст і характер її функціонування перетворюється зі зміною конституційно закріплених пріоритетів державотворення. Разом з тим, методи здійснення організаційної, регулятивної діяльності Державної інспекції дещо різні, ніж, наприклад, дії Міністерства економіки України або Міністерства фінансів України щодо управління, відповідно, економікою або фінансами. Тим самим, сукупність методів управлінської діяльності, здійснюваної уповноваженими органами державного управління (посадовими особами), залежить від певних чинників: державного режиму; тенденцій змін у суспільних відносинах, закріплених конституційно; об'єкта державно-управлінського впливу.

Класифікація методів державного управління може відбуватися на таких засадах: за масштабом застосування; з точки зору організації управління; з позицій впливу суб'єкта на об'єкт управління.

Окремо ще виокремлюють регламентарний метод, а також спеціальні методи діяльності органів внутрішніх справ: індивідуальні методи роботи, вдосконалення керівництва, вдосконалення правозастосовчої діяльності органів внутрішніх справ, своєчасне і об'ґрунтоване реагування на пропозиції, заяви і скарги громадян, навчання працівників органів внутрішніх справ і поширення кращого досвіду, заохочення і стягнення [2, 42; 3].

За масштабом застосування виділяють загальні (загальносистемні) та спеціальні (локальні) методи. Загальні методи застосовують в усіх сферах державного управління безпекою дорожнього руху, на усіх рівнях управління (наприклад, методи планування, організації, контролю, стимулювання). Спеціальні методи застосовуються залежно від сфери державного управління безпекою дорожнього руху, зокрема, метод нагляду, методи впливу на кадровий потенціал: психологічні, методи опитування, інтерв'ювання.

З точки зору організації державного управління виділяють такі методи: одноосібний; колегіальний; колективний; комбінований. Окремо слід виокремити метод регулювання, який дає можливість "пом'якшити", "демократизувати" владність державного управління.

Традиційно метод регулювання означає встановлення загальної політики та принципів щодо її реалізації через державне фінансування, пільги тощо [1, 149]. Така позиція щодо змісту цього методу дещо обмежена, оскільки регулятивний аспект управлінської діяльності охоплює і особливості правового забезпечення (правове регулювання у

контексті розробки і застосування норм права), і застосування заходів непрямого впливу (фінансування, бюджетування, господарювання тощо), і сукупність заходів, які дають змогу системі управління гнучко реагувати на плинність зовнішнього середовища (певні напрямки діяльності та відповідні заходи і засоби). Таке комплексне сприйняття методу регулювання цілком прийнятне для будь-якого органу державного управління, а зміст заходів і засобів, які дають змогу цей метод реалізувати, будуть визначені відповідно до мети і завдань, які виконує певний суб'єкт державно-управлінської діяльності — орган державного управління, зокрема, Державтоінспекція. Особливості фінансового забезпечення діяльності ДАІ визначаються нормами чинного законодавства, зокрема, Бюджетним Кодексом України, Законом України "Про Державний бюджет на 2002 рік".

За характером впливу суб'єкта на об'єкт управління виділяють методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу. До методів прямого впливу при здійсненні державного управління безпекою дорожнього руху можна зарахувати адміністративні. До методів опосередкованого впливу належать економічні і соціально-психологічні. Стосовно управлінської діяльності ДАІ навряд доцільним є дослідження економічних методів (ціноутворення, самофінансування, оподаткування, відсотки по кредитах, інвестування, пільги, субсидіювання, державне замовлення). Серед соціально-психологічних методів державного управління безпекою дорожнього руху можна виділити методи: політичного будівництва; впливу на сімейну політику; методи, що використовуються національною політикою.

Особливе значення набувають правові форми впливу — ті відповідні заходи, які закріплені нормами права [4].

Наприклад, Наказ МВС України № 321 від 04.06.1992 р. “Про дальше поліпшення агітаційно-пропагандистської діяльності ДАІ, спрямованої на забезпечення безпеки дорожнього руху”, яким передбачені напрямки та форми пропагандистської діяльності, зокрема, пропаганда правил дорожнього руху і чинного законодавства у сфері дорожнього руху, інформування населення про умови руху тощо.

Адміністративний примус визначається як система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов’язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності [1, 152].

Норми чинного законодавства конкретизуються відомчими нормативними актами. Зокрема, підстави для зупинки автомототранспорту, наведені у п. 21 ст.11 Закону України “Про міліцію”, п. п. 5 п. 5 Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, у наказах МВС України: “Про затвердження Настанови по дорожньо-патрульній службі Державтоінспекції МВС України” від 03.02.1992 р. № 45, “Про заходи щодо поліпшення нагляду за дорожнім рухом та взаємовідносин міліції із власниками транспортних засобів” від 30.06.1998 р. № 482.

До п. 21 ст. 11 Закону України “Про міліцію” віднесено зупинку до заходу припинення. Разом з тим, така позиція є неоднозначною у зв’язку з тим, що підзаконним та відомчими нормативними актами встановлено й інші підстави для зупинки автомототранспорту.

Підпунктом 5 п. 5 Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ передбачені такі підстави для зупинки транспорту: порушення вимог правил, норм, стандартів забезпечення безпеки дорож-

нього руху; наявні ознаки, що свідчать про технічну несправність або забруднення докільця; наявність даних про використання з протиправною метою; огляд транспорту і перевірка у водіїв документів на право користування і керування ними, дорожніх (маршрутних) листів та відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним та іншим документам, перевірка їх наявності у базах даних автоматизованих інформаційно-пошукових системах Державтоінспекції.

Наказом МВС України від 03.02.1992 р. № 45 передбачені такі підстави для зупинки:

- коли водій порушує Правила дорожнього руху;
- характер руху викликає підозру у здатності водія керувати транспортним засобом;
- технічний стан транспортного засобу, його зовнішній вигляд або укладка вантажу не відповідає встановленим вимогам;
- поведінка або зовнішній вигляд водія, пасажирів, транспорту, вантажу вказують на їх причетність до дорожньо-транспортної пригоди або до злочину;
- є необхідність перевірки шляхових і водійських документів, звірки реєстраційних даних при розшуку вкрадених транспортних засобів, а також отримання інформації про інші правопорушення;
- спеціальні автомобілі зупиняються у випадках, якщо є достовірні відомості, що вказані автомобілі викрадені, використовуються у злочинних цілях або керуються нетверезими водіями;
- забороняється, за винятком невідкладних випадків, зупиняти транспортні засоби на ділянках автодоріг з обмеженою видимістю, перед поворотом, безпосередньо перед або після вершини підйому,

перед перехрестями, залізничними переїздами, в інших небезпечних місцях.

Згідно із цим наказом, у працівників ДАІ підставами зупинки транспорту є в основному “підозра”, “поведінка або зовнішній вигляд, що вказують на причетність”, “необхідність перевірки, звірки, отримання інформації”, “зовнішній вигляд не відповідає встановленим вимогам” — тобто суб’єктивні ознаки. Таким чином, з одного боку, держава надає працівникам ДАІ значні повноваження щодо використання такого заходу як зупинка автотранспорту, а, з іншого — можливими є прояви свавілля.

З метою усунення чинника суб’єктивності при проведенні зупинки транспорту, у Наказі МВС України від 30.06.1998 р. № 482 конкретизовані такі підстави як наявність ознак, які свідчать про технічну несправність транспорту; про те, що транспортний засіб використовується з протиправною метою.

Аналіз підстав для зупинки транспорту, наведений у Законі України “Про міліцію”, п. п. 5 п. 5 Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, у цих наказах дає змогу зробити висновки про те, що відомчими підзаконними нормативними актами передбачене розширення відповідних повноважень працівників ДАІ. Так, у п. 21 ст. 11 Закону України “Про міліцію” та п. п. 5 п. 5 Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ відсутня підстава зупинки щодо характеру руху, який викликає підозру у здатності водія керувати транспортним засобом та щодо поведінки або зовнішнього вигляду водія, які вказують на причетність до вчинення дорожньо-транспортної пригоди або злочину.

Спроба усунення зазначених недоліків зроблена Наказом МВС України від 06.02.2001 р. № 83, де підставою для зупинки транспорту є зупинка ав-

томобілів, водії яких скоїли порушення Правил дорожнього руху, а також транспортних засобів, відносно яких є відомості про їх незаконне володіння або протиправне використання, в тому числі з метою зникнення з місць дорожньо-транспортних пригод (втратив чинність відповідно до Наказу МВС України “Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МВС України “Про невідкладні заходи щодо удосконалення нагляду за дорожнім рухом працівниками Державтоінспекції МВС України” від 06.02.2001 р. № 83) від 11.09.2001 р. № 786.

Знову ж таки, порівняння відповідної норми із нормою Закону України “Про міліцію” вказує на іншу крайність — надмірну лібералізацію щодо визначення підстав для зупинки транспорту.

Разом з тим, слід зазначити, що не можна обмежуватись проведенням тільки роз’яснювальної роботи. Вирішенню проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху сприятиме підвищення рівня правової культури населення, особливо у питаннях, які стосуються профілактики дорожньо-транспортних пригод. Реалізація цього заходу передбачає правове виховання, яке має здійснюватись з того часу, коли людина починає формуватись як особистість.

24 вересня 2008 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”, яким передбачене значне підвищення розміру штрафів за певні правопорушення у сфері дорожнього руху, а також зміни порядку стягнення штрафів.

Щодо нововведень, вважаємо за доцільне зазначити, що у вказаному Законі передбачено внесення змін до КУпАП, де нормативно закріплене застосування як підстав для притягнення до адміністративної відповідальності ви-

користання працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (Ст. 14–1 КУпАП). Проте, зазначене положення, як і раніше, не має жодного нормативного підґрунтя, що породжує численні проблеми під час практичної реалізації. Так, застосування новітніх технічних досягнень (пристрій “Візор”, відеокамери і т. ін.) зовсім не узгоджене з чинним законодавством, що, у деяких випадках, ставить співробітників Державтоінспекції у, м’яко кажучи, незручне становище. Справа у тому, що юридично обізнаний громадянин, без особливих проблем зможе у суді довести свою невинуватість у порушенні правил дорожнього руху, спираючись тільки на недосконалість сучасної техніки, адже вказані технічні засоби пройшли сумнівну сертифікацію. А, зважаючи на те, що працівники Державтоінспекції працюють без допомоги сторонніх осіб, то довести свою правоту їм проблематично, тим паче, що у нашій державі немає довіри до правоохоронних органів, як за кордоном.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про доцільність та ефективність широкого використання

переконання та попереджувальних заходів, адміністративного покарання порушників в діяльності ДАІ. Разом з тим, практика їх застосування показує необхідність здійснення таких організаційно-правових заходів, які б дозволили забезпечити їх дієвість і відтворити їх у відомчих нормативних актах — наказах МВС України.

Література

1. *Адміністративне право України* [Підруч. для юрид. вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
2. *Бандурка О. М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. — Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. — 477 с.
3. *Майоров В. В.* Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: Дис. докт. юрид. наук. — Екатеринбург, 1997.
4. *Гусаров С. М.* Особливості застосування адміністративно-правових норм для регулювання взаємовідносин між суб’єктами державного управління безпекою дорожнього руху // Вісн. Нац. Ун-ту внутрішніх справ. — 2001. — № 16. — С. 14–20.