

ТКАЛЯ О. В.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
та інших кримінально-правових
дисциплін*(Миколаївський інститут права
Національного університету
«Одеська юридична академія»)*

УДК 342.95

ПЕРЕКОНАННЯ ЯК СУЧАСНИЙ МЕТОД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ

У статті здійснено дослідження загальнотеоретичних питань щодо характеристики сутності та змісту переконання як сучасного методу адміністративно-правового впливу на правомірну поведінку осіб.

Розкриваються сутнісні ознаки адміністративного переконання шляхом аналізу наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних науковців. Враховуючи думки вчених, окреслено форми переконання та складності його організаційно-правового забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правовий вплив, адміністративний примус, адміністративне переконання, ознаки переконання, форми переконання, заходи переконання.

В статье проведено исследование общетеоретических вопросов характеристики сущности и содержания убеждения как современного метода административно-правового воздействия на правомерное поведение лиц.

Раскрываются признаки административного убеждения путем анализа научных взглядов отечественных и зарубежных ученых. Обозначены формы убеждения и сложности его организационно-правового обеспечения.

Ключевые слова: административно-правовое воздействие, административное принуждение, административное убеждение, признаки убеждения, формы убеждения, меры убеждения.

The research of general theoretical questions concerning the characterization of the essence and the content of conviction as a modern method of administrative and legal impact on the legitimate behavior of individuals is carried out.

The essential features of administrative conviction are revealed by analyzing the scientific views of Ukraine and foreign scholars. Taking into account the opinions of scientists, the forms of conviction and complexity of its organizational and legal support are outlined.

Key words: administrative and legal impact, administrative enforcement, administrative conviction, forms of conviction, methods of conviction.

Постановка проблеми. Суспільство та наука виробили та випробували багато прийомів і засобів впливу на свідомість та поведінку людини з метою її виховання, для її нормального активного життя. У цьому процесі прийнято використовувати методи правового переконання, заохочення, стимулювання, правового навіювання, примусу тощо.



У сучасних умовах у зв'язку з глибокими та системними змінами методів адміністративно-правового впливу є актуальним вироблення нового погляду на застосування переконання в публічному управлінні. Це обумовлено тим, що традиційний розгляд методу переконання в юридичній літературі тісно поєднаний з політичною ситуацією та ідеологічною діяльністю, пропагандою або ж із закликами та моральним стимулюванням бажаної поведінки людей. Крім того, важливим є теоретичне осмислення переконання як сучасного методу адміністративно-правового впливу з метою вирішення комплексу проблем їх законодавчого регулювання.

Проблематика адміністративно-правового впливу, адміністративного переконання та його заходів завжди викликала зацікавленість з боку вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед них варто виділити таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Я. Настюк, В.Г. Перепелюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга, О.М. Якуба та ін.

Вивчення сучасного правового досвіду, наукових досліджень та окреслення проблем переконання як особливого методу адміністративно-правового впливу створить належні умови для повноцінного розвитку такого інституту та інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Мета статті – дослідити механізми та сучасні методи адміністративно-правового впливу, зокрема, такий базовий метод як переконання; охарактеризувати адитивні ознаки та форми адміністративного переконання, нормативно-правового закріплення та їх теоретичного і практичного значення.

Виклад основного матеріалу. Одним із проявів дії права на відносини, що носять адміністративно-правовий характер, свідомість та поведінку суб'єктів адміністративного права за допомогою системи об'єктивних (правових) та суб'єктивних (психологічних, ідеологічних, моральних тощо) елементів, які складають механізм адміністративно-правового впливу та забезпечують його дієвість, є адміністративно-правовий вплив. Механізм адміністративно-правового впливу містить необхідний обсяг засобів, за допомогою яких виробляється бажана модель поведінки. А саме це – сукупність специфічних засобів правового впливу на свідомість і поведінку суб'єктів з метою формування правомірної поведінки шляхом усвідомлення змісту правових норм та ціннісних орієнтацій і формування позитивних мотивів активної правової поведінки [11, с. 428].

Механізм реалізації адміністративного впливу здійснюється особливими методами, тобто особливими способами дії на процеси (динаміку) та системи (статику) управління, належну поведінку людей та спонукають їх до певних дій. Такими методами є переконання та адміністративний примус, що є універсальними методами публічного адміністрування. Але примус – це допоміжний метод впливу, що здійснюється в більшості випадків виключно після використання та на підставі переконання.

Переконання має бути своєрідним базовим методом взаємин людини і держави в Україні, як система заходів правового та неправового характеру. Воно полягає у застосуванні різноманітних виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, що мають формувати у громадян високу правосвідомість, розуміння необхідності виконання вимог закону та стимулювати бажану державі поведінку. Таким чином, основною метою переконання є формування правової свідомості в особи, її переконаності в доцільності виконання правових норм, виховання високої правосвідомості, внутрішньої потреби, звички дотримуватись закону, а також профілактика правопорушень та вплив на деформовану або погано сформовану індивідуальну свідомість правопорушників.

В юридичній літературі існує думка, що переконання є засобом вироблення свідомого і добровільного використання правових розпоряджень, предметом і способом впливу на свідомість і поведінку особистості, яка складає основу функціонування апарату публічного адміністрування та всіх його підсистем [10, с. 59]. Воно є процесом логічного обґрунтуван-



ня необхідності дотримання законів, способом організації виховного впливу на особистість людини.

Переконання має місце тоді, коли людина виконує веління державної влади, органів місцевого самоврядування або громадських органів на основі наявних у неї морально-етичних настанов. Саме це відрізняє переконуючий вплив від примусового впливу незалежно від форм його вияву.

У демократичному суспільстві переконання є основним методом адміністрування, що забезпечує безперервність та систематичність впливу на громадян, добровільне виконання норм та виховує переконаність у необхідності законослухняності [9, с. 138]. Отже, метод переконання ґрунтується на авторитеті держави, закону та свідомому ставленні людей до своїх обов'язків.

В юридичній літературі переконання мало декілька визначень. Так, наприклад, у підручнику за редакцією О.М. Бандурки переконання визначається «як система заходів виховного та заохочувального характеру, спрямованих на формування в об'єктів управління звички добровільно виконувати вимоги правових норм» [1, с. 347]. Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко зазначають, що переконання – це «особливий засіб правового впливу, який полягає у тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог унаслідок їхнього внутрішнього визначення, а не через сліпе підкорення велінням влади» [2, с. 162]. В окремих випадках переконання розглядається, як комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів впливу на свідомість і поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно та сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм [5, с. 133].

На думку С.О. Сергєєва, «переконання – це система виховних, роз'яснювальних та заохочувальних заходів правового і неправового характеру, які застосовуються працівниками податкових (контролюючих) органів з метою формування у платників податків розуміння чіткого виконання законів та інших правових актів у сфері оподаткування» [12, с. 100]. Як метод управління всередині системи органів виконавчої влади переконання розглядають, як активний вплив керівників, а також інших суб'єктів на свідомість і поведінку працівників системи, що має метою виховання у них внутрішньої потреби та звички чітко виконувати встановлені правила поведінки, суворо дотримуватись дисципліни та законності [6, с. 213]. Н.В. Машницька вважає, що переконання являє собою процес послідовно здійснюваних дій, що включає такі елементи, як оволодіння увагою, навіювання, вплив на свідомість, створення інтересу тощо [8, с. 204].

Враховуючи думки вчених, можна окреслити сутнісні ознаки переконання як особливого методу адміністративно-правового впливу.

1. *Ґрунтується на нормативно-правових актах і застосовується без докладного та спеціального правового регулювання*, оскільки на відміну від адміністративного примусу не стосується обмеження прав і свобод особи та впливає лише на свідомість людей.

2. *Є універсальним методом публічного управління*, оскільки використовується практично всіма органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськості, є необхідною умовою їх нормального функціонування та процесу адміністрування. Крім того, переконання – це стимулювання управління до свідомо бажаної поведінки об'єкта через його інтереси.

3. *Є методом правового та неправового характеру*, що здійснюється державними та недержавними органами.

4. *Застосовуються зі специфічною метою* та зумовлені об'єктивними причинами, і насамперед, гуманістичною сутністю суспільства. А саме перетворення певних ціннісних орієнтирів (правових, моральних вимог) на особисті переконання людини, бажання зачепити її емоційну сферу, а не лише розум. Переконання – це ідея і внутрішня сила, що спрямовує людську поведінку, своєрідний сплав розуму, почуттів і волі.

5. *Є абстрактним (безособовим) та носить загальний характер*. Переконання не відноситься до конкретної особи, ситуація стосується невизначеного кола осіб, тобто всіх осіб,



що перебувають в однакових фактичних умовах, оскільки закони встановлюють загальні об'єктивні правила поведінки і не мають конкретного адресата.

6. Це *система заходів*, що мають моральний, психологічний, а інколи й матеріальний вплив суб'єкта публічного адміністрування на об'єкт, на його волю, поведінку, породжують, змінюють і розвивають свідомість особи.

7. Передбачає *добровільність особи, усвідомленість та базується на морально-етичних настановах*. Здійснюється як своєрідний психологічний вплив, у процесі якого особа добровільно схильється до думки суб'єкта правового впливу, свідомо привласнюючи цю думку як особисту цінність, із розумінням ставлячись до цієї думки, а також до поведінки, що їй відповідає [3, с. 116].

8. Є *засобом запобігання та профілактики правопорушень*. Загальним завданням переконання є підвищення загальної правової культури людей та суспільства, формування правильних установок поведінки, створення, стимулювання позитивних рис, вплив на індивідуальну свідомість людини з метою усунення можливих правових деформацій.

9. *Переконання передуює примусу*, а в деяких випадках передбачає його застосування. Поєднання цих двох методів становить універсальний принцип соціального управління, який поширюється через всю систему адміністративних, соціально-психологічних та економічних методів стимулювання. Крім того, як доречно зазначив Д.М. Бахрах, переконання обходиться державі набагато дешевше, ніж примус [4, с. 190].

Отже, *переконання* – це метод адміністративного впливу правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички дотримуватись законів та профілактики правопорушень.

У практичній діяльності органів публічного адміністрування такий метод адміністративно-правового впливу, як переконання, реалізується в різних формах. Причому одні характерні для внутрішньої діяльності, інші – для зовнішньої. Такі форми, як інструктування та навчання, переважно є внутрішніми. Для зовнішньої управлінської діяльності специфічною є така форма переконання, як інформування населення про результати діяльності органів виконавчої влади. А такі заходи, як індивідуальна та масово-виховна робота, агітаційно-пропагандистська діяльність, поширення передового досвіду, критика антигромадських вчинків здійснюються як усередині системи публічного адміністрування, так і зовні.

Аналіз наукової юридичної літератури та нормативно-правових актів дає можливість виокремити такі *форми переконання*, як:

а) *правове виховання*: правова освіта, правова пропаганда, правова агітація, правова практика, проведення науково-практичних семінарів;

б) *постійне інформування населення про зміни в законодавстві та відповідних підзаконних нормативно-правових актах*;

в) *індивідуальна та масово-виховна робота* (публічні виступи, семінари, конференції, методичні рекомендації, консультації, громадські заходи, обговорення тощо);

г) *агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення, зокрема, соціальна реклама, демонстрація, інструктивне або проблемне роз'яснення*;

г) *застосування заходів заохочення* (морального, матеріального та морально-матеріального характеру) до добросовісних суб'єктів права, тобто публічне визнання заслуг людини, її нагородження, вияв громадської пошани за досягнуті нею успіхи у роботі чи виконанні громадського обов'язку;

д) *робота з правопорушниками та особами, схильними до девіантної поведінки, з так званих груп ризику*;

е) *інформування про результати роботи органів публічного адміністрування, оскільки ознайомлення з результатами діяльності надає стимулюючу дію*;

є) *поширення та популяризація передового досвіду боротьби з порушеннями, як вітчизняного, так і зарубіжного, тощо*.



Деякі вчені окремо виділяють такий метод, як стимулювання, оскільки він має на меті виробити у громадян звичку добровільного виконання конкретних правових норм. Метод стимулювання спрямований на заохочення певної поведінки об'єкта управління [7, с 54].

У сучасних умовах зростання технічних можливостей для застосування форм та методів переконання варто широко використовувати як традиційні засоби масової інформації, так і новітні інформаційні ресурси (Інтернет).

Переконання широко реалізується у державному управлінні в роботі з населенням. Але на практиці простежуються суттєві недоліки, що пояснюється недостатністю досвіду такої роботи та впевненості у необхідності використання переконання. Крім того, недостатнє організаційно-правове забезпечення переконання створює певні складнощі в його застосуванні. Це обумовлене відсутністю певного впорядкування меж, можливостей та особливостей використання переконання різними суб'єктами публічного адміністрування.

Правове регулювання переконання виступає як соціальний регулятор поведінки людей. Цей процес можна умовно поділити на три етапи: регламентація суспільних відносин, дія юридичних норм та реалізація суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Правове регулювання переконання, як методу адміністративно-правового впливу, носить опосередкований характер, отримуючи своє відображення в нормативному закріпленні принципів діяльності тих чи інших органів публічного адміністрування (прокуратури, національної поліції, державної служби, місцевого самоврядування тощо), а частіше за все у відомчій нормативній базі (положення, інструкції, статuti тощо).

Крім того, варто зазначити, що ефективність використання методу переконання суттєво залежить від організованості, впорядкованості та системності. Організаційні основи переконання можуть складатись з внутрішніх, що виробляються безпосередньо в результаті здійснення управлінської діяльності, і зовнішніх, що складаються із взаємодії із зовнішнім середовищем: проведення якісного моніторингу, робота з населенням, з людьми, притягнутими до адміністративної відповідальності, іншими категоріями правопорушників. Основним змістом організаційно-управлінських основ переконання є інформація, планування, вироблення, прийняття і виконання рішень, облік і контроль [10, с. 63]. Високий рівень організаційних основ переконання та його ефективна реалізація буде можливою за високопрофесійної підготовки співробітників органів публічного адміністрування та їхньої здатності усвідомлено виконувати свій цивільний і службовий обов'язок. Тому в системі службової підготовки персоналу доречно передбачити навчання прийомів проведення індивідуально-профілактичної, масово-виховної, агітаційно-роз'яснювальної роботи. Крім того, організовувати та здійснювати регулярне вивчення позитивного досвіду застосування форм та методів переконання інших держав, оскільки цей метод ефективно використовується в низці розвинених країн (США, Японія, Німеччина, Швеція та ін.).

Висновки. Враховуючи все вище зазначене, варто підкреслити важливе значення адміністративно-правового впливу на поведінку осіб, оскільки це спрямовано на забезпечення балансу інтересів особи, суспільства і держави. Це специфічна дія права на адміністративно-правові відносини, активного та пасивного характеру, правовими, психологічними, ідеологічними, моральними та іншими засобами, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами владних повноважень. Адміністративно-правовий вплив здійснюється значною мірою через адміністративний примус. Але виконання програм приведення у відповідність правового регулювання з вимогами законодавства Європейського Союзу та міжнародних стандартів потребує активного використання такого методу адміністративно-правового впливу, як переконання.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.
2. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.



3. Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л.Л. Попова. М., 1983. 384 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 2009. 368 с.
5. Дембіцька С.Л. Переконання як психологічний метод застосування адміністративного примусу. Право і суспільство. 2015. №3, частина 3. С. 131–135.
6. Ковалів М.В. Переконання та примус як загальні методи впливу в органах виконавчої влади. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2015. № 1. – С. 211–218.
7. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 340 с.
8. Машніцька Н.В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3(58). С. 204–211.
9. Мовчан М.А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 1. С. 137–144
10. Петков В.П. Основи переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти). Форум права. 2005. № 1. С. 58–64. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05pvrora.pdf>
11. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. проф. О.В. Козаченка, проф. Є.Л. Стрельцова. Миколаїв: Іліон, 2016. 768 с.
12. Сергеев С.А. Методи переконання та примусу у фіскальних правовідносинах між податковими органами та платниками податків. Право і безпека. 2005. № 4–5. С. 99–102.

ФАТХУТДИНОВ В. Г.,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник
(Головне управління Пенсійного фонду
України у Київській області)

УДК 351.741

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена напрямам вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки. Стверджується, що Стратегія національної безпеки України також не містить розділів, що стосуються забезпечення громадської безпеки. Доведено, що потребує розроблення Державна політика громадської безпеки на 2017–2022 роки. Виокремлено напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадської безпеки.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, національна безпека, захищеність, національні цінності.

Статья посвящена направлениям совершенствования административно-правового регулирования общественной безопасности. Утверждается, что Стратегия национальной безопасности Украины также не содержит разделов, касающихся обеспечения общественной безопасности. Доказано, что требует разработки Государственная политика общественной безопасности на 2017–2022 годы. Выделены направления совершенствования административно-правового регулирования общественной безопасности.

