

УДК 342.9-057.36

В.П. ПЕТКОВ, докт. юрид. наук, проф., Кіровоградський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСНОВИ ПЕРЕКОНАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Ключові слова: органи внутрішніх справ, адміністративна діяльність

На сьогоднішній час актуальним є вироблення нового погляду на застосування переконання в адміністративній діяльності міліції. В Україні повстало питання не тільки про державне будівництво, але й про метод державного управління, місце і роль в ньому переконання. Адміністративна діяльність міліції - це найбільш широкий напрямок роботи органів внутрішніх справ, який має безпосередньо організуючий характер. Сутність адміністративної діяльності міліції складається з організації і практичного здійснення охорони суспільного порядку і забезпечення суспільної безпеки. Міліція є єдиною системою органів, що входить у структуру Міністерства внутрішніх справ України і виконує адміністративну функцію [1].

Очевидно, що традиційний розгляд методу переконання в юридичній літературі, як правило, тісно поєднаний з ідеологічною діяльністю апарата, який розглядав його як засіб, а також як метод керівництва працюючими людьми. Застосування методу переконання було пов'язано, в основному, з пропагандою, а бо ж із закликком та моральним стимулюванням бажаної поведінки суб'єктів менеджменту. Ця тактика призвела до серйозного відставання діяльності керівних органів від вимог життя, психологічного неприйняття нового, законсервованості форм і методів менеджменту.

В умовах проголошення незалежності України стали можливими критична оцінка цих процесів і вироблення законодавчих основ майбутньої правової держави, що характеризується якісними змінами форм і методів менеджменту.

У процесі здійснюваної правової реформи необхідний новий погляд на стан і перспективи правового регулювання переконання в адміністративній діяльності міліції. Правове регулювання переконання не може бути ні привілеєм, ні обов'язком окремої галузі науки. У цьому зв'язку виникає необхідність комплексного підходу до рішення проблеми удосконалювання правових основ застосування переконання. Недоліком нормативного регулювання застосування переконання в адміністративній діяльності міліції є відсутність відповідного комплексного правового інституту. Норми, пов'язані з переконанням, розосереджені в законах і підзаконних нормативних актах, віднесених до різних галузей права. Це створює незручності для застосування правових норм і не націлює практичних працівників на продуману, цілеспрямовану діяльність по використанню методу переконання в рішенні оперативно-службових задач. Зазначені прогалини необхідно усунути, метод переконання повинний зайняти відповідне йому місце серед інших засобів боротьби з правопорушниками.

Багато відносин, що пов'язані з переконанням, регулювалися законодавством колишнього Радянського Союзу і майже без змін перейшли в Українське законодавство. Тому залишається актуальним наукове осмислення всього комплексу проблем, зв'язаних з їхнім законодавчим регулюванням. Важливого значення тут набувають не тільки використання досягнень вітчизняної науки, але й узагальнення, вивчення і використання досвіду закордонного законодавства. Необхідність такого підходу впливає з потреб державного будівництва в Україні в умовах незалежності.

Спеціальному монографічному дослідженню питання переконання по адміністра-

тивній діяльності міліції не піддавалися. Остання монографічна робота з цієї проблеми опублікована в 1965 році [2]. Наявні роботи в основному присвячені аналізу переконання і примусу в радянській державі; адміністративного примусу і його видів; переконання і примусу в боротьбі зі злочинністю окремих, а також окремим аспектам переконання і примусу в адміністративній діяльності міліції. Надалі питання застосування переконання в адміністративній діяльності міліції висвітлювалися фрагментарно, переважно в статейних публікаціях. Ці роботи не можуть заповнити існуючої прогалини. Тобто, нагальним стає питання аналізу переконання в адміністративній діяльності міліції в умовах демократизації державного управління, формування правової держави, суверенітету, і незалежності України. Це питання необхідно досліджувати комплексно, піддавши вивченню як стан, так і наукову розробку правової основи переконання в адміністративній діяльності міліції, особливості суспільних відносин, що складаються у цій галузі діяльності, організаційно-тактичні питання діяльності підрозділів міліції по застосуванню методів переконання до різних категорій правопорушників.

Отже, враховуючи сучасний стан розвитку науки, необхідно по-новому сформулювати поняття адміністративної діяльності міліції, переконання і тактики його застосування; дати класифікацію суб'єктів і об'єктів, а також форм переконання; розкрити особливості діяльності окремих підрозділів міліції по застосуванню переконання стосовно різних категорій правопорушників; і на основі цього матеріалу провести роботу по удосконалюванню законодавства, нормативних актів МВС і діяльності підрозділів міліції органів внутрішніх справ. Виходячи з цього необхідно визначити і коло основних завдань; дослідити поняття і зміст переконання в державному управлінні, а також в адміністративній діяльності міліції і його профілактичну спрямованість; сформулювати загальне поняття адміністративної діяль-

ності міліції; вивчити правову природу переконання в адміністративній діяльності міліції, обґрунтувати ідею включення в законодавство комплексного міжгалузевого правового інституту переконання; виявити й обґрунтувати наявність особливостей застосування методу переконання в адміністративній діяльності міліції у відношенні різних категорій правопорушників, у тім числі і неповнолітніх; проаналізувати основні напрямки застосування переконання в адміністративній діяльності різних служб міліції; розглянути організаційні основи переконання в адміністративній діяльності міліції; обґрунтувати необхідність внесення змін і доповнень у діюче адміністративне законодавство України, а також доцільність прийняття Закону в Україні про профілактику правопорушень серед неповнолітніх і молоді, інших нормативних актів; розглянути і сформулювати поняття тактики переконання в адміністративній діяльності міліції; дати класифікацію тактичних прийомів і показати особливість використання їхнього переконання у відношенні окремих категорій правопорушників. Для вирішення цих завдань необхідне прискіпливе вивчення нормативно-правової бази переконання в адміністративній діяльності міліції, узагальнення педагогічної, соціально-психологічної і спеціальної юридичної літератури, присвяченої як загальним, так і конкретним питанням використання засобів, форм і прийомів переконання.

Більшість вчених-юристів сходяться в думці, що переконання є засобом вироблення свідомого і добровільного використання правових розпоряджень, предметом і способом впливу на свідомість і поведінку особистості, вона складає основу функціонування апарата державного управління, усіх його підсистем, включаючи органи внутрішніх справ. З цих позицій виходить, що переконання виступає як спосіб організації виховного впливу на особистість людини, що профілакується чи як процес логічного обґрунтування необхідності дотримання законів. Слід підкреслити, що переконання варто

також розглядати і як соціальний інструмент, і як метод державного управління, за допомогою якого соціальні суб'єкти забезпечують досягнення поставлених суспільством цілей у сфері суспільного порядку і безпеки. Отже, під переконанням у державному управлінні варто розуміти способи безпосереднього чи опосередкованого впливу на свідомість і поведінку керованих об'єктів, які базуються на врахуванні не суперечних закону потреб та інтересів і різних соціальних груп, і кожної людини окремо.

Виховання високої відповідальності, свідомості і дисципліни в людей є умовою і практичною задачею будівництва демократичного суспільства. Досягненню цих цілей і служить метод переконання. Глибинні перетворення, що відбуваються в Україні і системі державного управління - перехід до нових методів керівництва, дозволяють забезпечити свідому, творчу і стимулюючу участь людей у трудовій діяльності, - визначають сутність методу переконання.

Аналізуючи законодавство, що регулює діяльність органів внутрішніх справ по застосуванню методу переконання в адміністративній діяльності міліції, необхідно відзначити, що його розвиток йшов по шляху розширення застосування засобів, не пов'язаних із застосуванням примуса. Законодавство України про адміністративні правопорушення передбачає охорону особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій та установленого порядку управління, попередження правопорушень і виховання громадян. Окремі статті Кодексу встановлюють можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення, передачу матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадськості чи організації трудового колективу. Дається перелік обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Таким чином, в адміністративній діяльності міліції є реальна можливість використання засобів

переконання.

Зміст переконання в державному управлінні при створенні демократичної правової держави визначається тим, що відносини держави з більшістю громадян будується на взаємних інтересах та їхній загальній волі. Взаємодія має ґрунтуватись на певних основоположних тезах, тобто принципах [3]. У сучасних умовах необхідно удосконалювати практику переконуючого впливу, головним чином, за рахунок використання різноманітних тактичних прийомів, а також технічних засобів. Скорочення розриву і визначених протиріч між змістом державних вимог, що складають предмет переконання, з одного боку, і усвідомленням, розумінням його щирого змісту членами суспільства, з іншого. Це усвідомлення, що є необхідною ланкою процесу переконання, не повинне випадати із єдиного ланцюга, замінитися тільки зовнішнім прийняттям членами суспільства заходів, проведених у державному управлінні. Для того щоб та чи інша вимога була прийнята, необхідно обов'язково розкрити її сутність, призначення, зміст, необхідно володіти умінням подати, показати її. Це уміння і складає суть змісту практики переконання в сучасних умовах державного управління і вимагає звертати увагу, головним чином, на тактику переконання. Цілком пояснюваний з цих позицій і той факт, що розробкою питань переконання в сучасних умовах, як правило, поряд з державним апаратом управління повинні займатися і бізнесмени, підприємці, представники ділових кіл.

Переконання в державному управлінні являє собою особливого роду діяльність по застосуванню засобів правового, психологічного і політичного впливу на людей, за допомогою яких їм роз'яснюється суть і зміст проведених заходів, стимулюється їхня активність, забезпечується добровільна, свідомі і творча участь громадян у керівництві державою. Переконання не тільки необхідне, але й об'єктивно можливе лише при демократичному державному керівництві. Його становлення обумовлене соціально-

економічними перетвореннями суспільства. Застосування переконання закономірно впливає з демократичної сутності здійснення державного управління керівництва в усіх галузях. В адміністративній діяльності міліції переконання служить досягненню ряду конкретних завдань. Ці завдання визначаються характером поведінки громадян, їхнім відношенням до виконання встановлених державою норм права. Більшість людей виконують вимоги норм права, моралі і моральності. Однак в умовах, коли багато людей піддані впливу негативних процесів, що відбуваються в суспільстві, внутрішня потреба правомірного поведінки не стала для них ведучою. Більш того, щорічно зростає число громадян, що скоюють антигромадські вчинки. У зв'язку з цим у діяльності міліції важливого значення набуває переконання як елемент профілактики правопорушень, метод впливу на свідомість, волю і почуття людей, що перешкоджають виникненню стимулів небажаного поведінки. Звідси ціль переконання в адміністративній діяльності міліції складається з профілактики протиправних учинків [4].

Виходячи з характеру поведінки громадян, характеру відносин, що складаються в адміністративній діяльності міліції, можна визначити основні цілі використання переконання:

- формування правової свідомості громадян, їхньої переконаності в доцільності виконання правових розпоряджень;
- виховання внутрішньої потреби і звички дотримуватись законів;
- вплив на правопорушників;
- профілактика правопорушень.

Адміністративну діяльність міліції доцільно представити як організуючу і практичну діяльність її співробітників по застосуванню і виконанню адміністративно-правових норм, проведення різноманітних профілактичних заходів щодо попередження правопорушень, сприяння іншим державним органам в організації правомірного поведінки громадян. Таким чином, адміністра-

тивна діяльність міліції характеризується специфічними ознаками, що виділяються з числа інших видів діяльності органів внутрішніх справ. Це найбільше рельєфно вирізняється при аналізі основних напрямків адміністративної діяльності міліції, а також конкретних форм і способів її здійснення. Переконання в сфері профілактики адміністративних правопорушень покликано впливати, насамперед, на індивідуальну свідомість, яка часто деформована або погано сформована у осіб, що проробляються. У зв'язку з цим у процесі адміністративної діяльності міліції використовуються різні форми переконання. Вони надзвичайно різноманітні і тому їх потрібно згрупувати у чотири блоки. Разом із тим, соціологічні дослідження свідчать, що в адміністративній діяльності міліції застосовуються не тільки апробовані форми переконання, але й нові чи недостатньо освітлені в літературі.

Вивчення практичної діяльності ОВС показує істотну зміну форм і методів у роботі підрозділів. Питання про правове регулювання переконання в адміністративній діяльності здобуває важливе значення. Необхідно мати на увазі, що переконання в адміністративній діяльності здійснює велике число суб'єктів. Ці суб'єкти мають різний статус в системі ОВС і здійснюють свою діяльність властивими їм засобами. Тому процес їхньої діяльності має потребу у визначеному упорядкуванні, іншими словами, у правовому регулюванні.

Правове регулювання переконання виступає як соціальний регулятор поведінки людей. Найважливіша практична роль правового регулювання переконання полягає в тому, що воно є мірою юридично дозволеної правомірної поведінки громадян і колективів. Важливою рисою правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням переконання в адміністративній діяльності міліції, є забезпечена нормами права стійкість, відносна стабільність конкретних соціальних зв'язків. Процес правового регулювання відносин, зв'язаних з використанням переконання

нання в адміністративній діяльності міліції, підрозділяється на три основні стадії: регламентування суспільних відносин, коли формуються юридичні норми, покликані визначати поведінку людей; дія юридичних норм, коли на їхній основі виникають права й обов'язки в конкретних суб'єктах; реалізація суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, коли розпорядження юридичних норм втілюються в конкретних відносинах.

Правове регулювання переконання реалізується, по-перше, законами, що відносяться до різних галузей права, по-друге, іншими нормативними актами, зокрема відомчими (наказами, інструкціями, директивами, указами МВС України).

Також можна зробити висновок про наявність цілого ряду адміністративно-правових норм, опосередковано регулюючих переконання в адміністративній діяльності міліції, які і є юридичною базою для подальшого удосконалення цієї діяльності. Як на нашу думку, ще немає подібного комплексного адміністративно-правового інституту, де б так чітко проводилася ідея переконання в роботі міліції. Зазначені проблеми необхідно усунути в ході удосконалення адміністративного законодавства України, у якому метод переконання повинний зайняти відповідне йому місце серед інших засобів боротьби з правопорушниками.

Має потребу в удосконаленні і відомча нормативна база МВС України. Вона повинна акумулювати наукові рекомендації і передовий досвід. Такі нормативні акти врегулюють діяльність співробітників галузевих служб міліції, що зобов'язані безпосередньо використовувати в своїй роботі метод переконання.

Важливе місце, згідно з викладеного вище, займає організація. І тому поняття організації повинно трактуватися у двох аспектах. По-перше, під організацією розуміється стан об'єкта - суб'єкта менеджменту, їхня визначена упорядкованість і цілісність у структурному і функціональному відношенні. По-друге, організація розглядається як

функція менеджменту, діяльності людей, спрямованої на створення упорядкованості. Ці аспекти взаємозалежні. Організація, як стан упорядкованості, є результатом організаційної діяльності суб'єкта менеджменту, а значить - і по застосуванню переконання як методу менеджменту, оскільки саме переконання є, насамперед, досягненням упорядкованості об'єктів, що переконуються, належної організації спільної діяльності людей і їхніх колективів. При цьому варто враховувати одну важливу обставину. Якщо переконання спрямоване на організацію (упорядкованість суспільних відносин управлінського характеру), то зовсім обґрунтований висновок про те, що і сама діяльність по застосуванню переконання повинна бути відповідним чином організована та упорядкована.

Говорячи про організаційні основи методу переконання в адміністративній діяльності міліції, маються на увазі способи, прийоми та засоби досягнення поставлених цілей, безпосередньо пов'язаних із впливом на поведінку людей, і які забезпечують їх правомірне поведіння. Це підсилюється і тим, що вчені-адміністративісти у відомій мірі не достатньо повно розробили організаційні основи переконання, незважаючи на існування проблемних питань, вирішення яких має не тільки теоретичне, але і практичне значення. У даний час ведеться активна робота з удосконалення законодавства, а тому потрібно сформулювати відповідні норми щодо переконання. Назріла необхідність розробки і прийняття програм боротьби з правопорушеннями на регіональному рівні (міжобласні програми), які будуть орієнтувати співробітників органів внутрішніх справ на методи переконання. Стає очевидним, що організація застосування методу переконання в адміністративній діяльності міліції має своєю метою об'єднання зусиль колективів органів внутрішніх справ для практичного вирішення задач, що постають перед ними.

Організаційні основи переконання пізнаються через класифікацію, побудовану на науково обґрунтованих, реально виправда-

них критеріях. Тому організаційні основи переконання, що забезпечують адміністративну діяльність міліції, можуть підрозділятися на внутрішні, що виробляються безпосередньо в результаті здійснення міліцією цієї діяльності, і зовнішні, що складаються із взаємодії з зовнішнім середовищем: проведення якісного моніторингу, робота з населенням, з людьми, притягнутими до адміністративної відповідальності, іншими категоріями правопорушників. Кожна з таких класифікацій відповідно веде до своєрідного підходу, а звідси й до прийомів в аналізі організаційних основ переконання і їхньої соціальної цінності.

Теоретична і практична значимість внутрішніх організаційних основ переконання визначається специфічністю об'єктів, на які впливає переконання. От чому, усвідомлюючи особливості внутрішньої організації переконання, треба враховувати, що організатором і виконавцем застосування переконання є співробітник міліції. Звідси можна зробити дуже важливий висновок: рівень організаційних основ переконання і їхня реалізація тим вище, чим вище професійний рівень самих співробітників органів внутрішніх справ і їхньої здатності усвідомлено виконувати свій цивільний і службовий обов'язок, тому потрібно скорегувати їх навчання і надати їм ази керівної діяльності – основи менеджменту [5].

Правові основи адміністративної діяльності міліції, як уже відзначалося, у число яких входить організація застосування методу переконання, закріплені в Законі України про міліцію. Основним змістом організаційно-управлінських основ переконання є інформація, планування, вироблення, прийняття і виконання рішень, облік і контроль. Дуже велике значення інформації в переконуючій діяльності міліції. Інформація виступає як предмет праці, наприклад, статистичні дані - як засіб управління впливів (наказ), і як засіб зворотного зв'язку (звіт), і як продукт праці (аналітична довідка), а також і як спосіб переконання (правова пропаганда). На практи-

ці система кількісних показників інформації виражається в цифрових даних, що утворюються в результаті реєстрації, обліку і класифікації тих чи інших форм переконання, застосовуваних, наприклад, у профілактиці правопорушень (цілеспрямована бесіда, виступ у трудовому колективі, за місцем проживання громадян, використання лінії зв'язку "прямий телефон" тощо), прийомів переконання, використовуваних у роботі з окремими категоріями правопорушників (надання соціальної допомоги, установа контактів тощо). Джерелом основного обсягу інформації про застосування засобів переконання в адміністративній діяльності ОВС для України виступають міськрайвідділи внутрішніх справ. Ними фіксується первинна інформація про використання конкретних форм, прийомів, способів переконання.

Отже, задачі організаційних основ переконання полягають, по-перше, у встановленні їхніх вузлових проблем і, по-друге, у визначенні їхньої послідовності; кожна попередня проблема повинна бути основою для вивчення наступних, кожна наступна - мати опору в попередніх. Вивчення організаційних основ переконання в адміністративній діяльності міліції дозволяє глибше і всебічно розкрити їхню правоохоронну природу, установити взаємозв'язок і більш правильно визначити та пізнати роль і значення переконання в профілактиці правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про міліцію" від 20.12.1990 р., № 565-12 // ВВР України. - 1991. -№ 4. -Ст.20.
2. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности милиции: Дис... канд. юрид. наук. -М., 1965.
3. Жирний Г.Ю. Взаємодія слідчого з громадськістю в перебігу розслідування злочинів // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наук. статей. - Донецьк, 2000. -№ 2. -С.159.
4. Юстицкий В.В. Применение мер психологического воздействия в профилактике правонарушений.

логического воздействия на личность в деятельности сотрудников милиции по предупреждению преступлений. –Минск, 1986.

5. Програма курсу “Основи менеджменту” /За заг. ред. В.П. Петкова. -Кіровоград: КірюІ ХНУВС, 2005. -84 с.

Петков В.П. Основи переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти) // Форум права. -2005. -№ 1. –С.58-64 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05pupora.pdf>

Щодо правових основ адміністративної діяльності міліції розглянуті питання комплексного підходу застосування переконання.

Petkov V.P. Bas of belief in administrative activity of law-enforcement organs (organizational-legal aspects)

Concerning legal bases of administrative activity of militia questions complex approach of application belief are considered.

Петков В.П. Основы убеждения в административной деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты)

В отношении правовых основ административной деятельности милиции рассмотрены вопросы комплексного подхода применения убеждения.