

**ПЕРЕКОНАННЯ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ЙОГО ДОСЛІДЖЕННЯ У НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ДЕЯКІ ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ**

У статті аналізується становлення та розвиток інституту переконання у вітчизняній науці адміністративного права. Досліджено основні історичні етапи, у межах яких вивчався названий інститут, окреслено форми його практичного прояву, а також сформульовано перспективи дослідження інституту переконання у межах сучасної науки адміністративного права.

В статье анализируется становление и развитие института убеждения в отечественной науке административного права. Исследованы основные исторические этапы, в рамках которых изучался названный институт, обозначены формы его практического применения, а также сформулированы перспективы исследования института убеждения в рамках современной науки административного права.

Formation and development of the conviction institute in native administrative law science are analyzed in the article. The main historical stages in the framework of which the mentioned institute was studied are researched. Forms of its practical usage are emphasized. Perspectives of the conviction institute's research in the framework of modern administrative law science are stated.

Ключові слова: інститут переконання, метод державного управління, адміністративне право.

Ключевые слова: институт убеждения, метод государственного регулирования, административное право.

Keywords: Institute of persuasion, the method of public administration, administrative law.

Вітчизняна наука адміністративного права має досить великий інструментар, перш за все, у вигляді галузевої термінології, який використовується її представниками для пояснення та описання процесів, концепцій та теорій, які мають місце у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Нині у науковій літературі з адміністративного права можна зустріти певну кількість творчих доробок, присвячених вивченню змісту окремих адміністративно-правових дефініцій, наприклад, таких як: адміністративний договір [1], публічна адміністрація [2] тощо. Проте далеко не усі терміни, які вживаються на сторінках наукової літератури піддані нині ґрунтовному аналізу. І у даному випадку мова йде не лише про ті поняття, які взагалі не вивчалися науковцями, але і про ті, які з огляду на зміну призначення та завдань сучасного адміністративного права вимагають повторного, так би мовити, оновленого аналізу. Одним з таких термінів є "переконання".

Як відомо назване поняття було досить вживаним за радянських часів, і це було пов'язане, зокрема, з тим, що кожний радянський автор, переходячи до аналізу переконання як методу державного управління, наголошував на тому, що "переконання є головним методом вирішення управлінських завдань та функцій..." [3, с. 201]. Подібне відношення до переконання спостерігається також і серед сучасних представників науки адміністративного права, які наголошують на тому, що "переконання і примус посідають центральне місце серед видів методів управління. Переконання охоплює основну групу методів діяльності держави, яка має проводити систематичну роботу з формування суспільної свідомості, переконання населення в обґрунтованості й необхідності встановлених державою правил і здійснюваних нею заходів" [4, с. 299].

Проте, на наш погляд, за сучасних умов значення та сутність переконання як методу державного управління має бути дещо переосмислено у вітчизняній науці адміністративного права. З огляду на це, завданням даної статті є ретроспективний аналіз наукових досліджень радянських авторів, які займалися вивченням переконання як методу державного управління, з послідовним формулюванням відповідних пропозицій щодо перспектив аналізу названої дефініції у межах сучасних правових доробок.

Вивчення історичної наукової літератури з адміністративного права показує, що дослідження переконання як методу державного управління було розпочато на теренах нашої держави не так давно. Справа у тому,

що дореволюційні вчені-адміністративісти у межах своїх праць майже не згадували названий термін. Їх увага була зосереджена навколо вивчення правової природи адміністративного примусу, тобто примусових заходів, які могли бути застосовані адміністрацією до громадян, які ухилялися від добровільного виконання обов'язкових рішень відповідних адміністративних органів [5, с. 198]. Що ж стосується переконання, то це питання стало актуальним вже за радянських часів.

Аналіз наукових доробок радянських авторів дозволяє зробити висновок, що дослідження переконання як методу державного управління було розпочато вітчизняними вченими з огляду на необхідність розбудови радянської правової теорії, яка б суттєвим чином відрізнялася б від буржуазної правової доктрини. Досягнення зазначеної мети здійснювалося різними шляхами, у тому числі і через введення у правовий обіг терміну "переконання". Так, ознайомлення з відповідною радянською літературою показує, що радянські вчені та державні діячі, проводячи різницю між радянським та буржуазним ладом, постійно наголошували на тому, що у радянській державі визначальну роль відіграє переконання, а не примус, який є характерним саме для західних країн [6].

Засновником теорії переконання, як методу державного управління, можна вважати В. І. Леніна, який на початку 20-х рр. ХХ ст. з цього приводу казав наступне: "Диктатура пролетаріату була успішною, тому що вміла поєднувати примус та переконання. Диктатура пролетаріату не боїться примусу і різкого, рішучого, нещадного виразу державного примусу, оскільки передовий клас, який найбільше гнобився капіталізмом, має право здійснювати цей примус, оскільки він здійснює його в ім'я інтересів усіх трудящих та усіх, кого експлуатують, і володіє такими засобами примусу та переконання, якими не володів жоден з попередніх класів, хоча у них і була незрівнянно більша матеріальна можливість пропаганди та агітації, ніж у нас" [7].

У розвиток цієї ідеї висловлювався також і І. В. Сталін, який у своїх промовах наголошував на тому, що керівництво державою забезпечується методом переконання мас, як основним методом впливу партії на маси [7].

Зрозуміло, що за радянських часів, часів панування державної ідеології над усіма і усім зазначена концепція була сприйнята радянськими вченими як пряий заклик до дії, точніше кажучи до наукового обґрунтування названих вище позицій керівників радянської держави.

Реалізації цього завдання була покладена "на плечі" представників науки радянського адміністративного права, яка, як відомо, займалася дослідженням адміністративно-правових засад організації та здійснення державного управління, одним з методів якого, як було наголошено вище, визнавалося переконання.

Дослідження сутності та змісту переконання розпочиналося у радянській правовій літературі з встановлення його співвідношення з примусом у межах різних періодів розвитку радянської держави.

У межах першого періоду, який, на думку радянських вчених, розпочався з Жовтневої революції та закінчився ліквідацією експлуататорських класів [7], основне завдання держави полягало у подоланні опору скинутих класів, в організації оборони країни від нападів інтервентів, у відновленні промисловості та сільського господарства, у підготовці умов для ліквідації капіталістичних елементів. Зазначені завдання вирішувалися шляхом військового подолання опору ворогів радянської держави, обмеження їх політичних прав, а також застосування судових та адміністративних репресій. Поряд з цим, заходи примусу застосовувалися також і до порушників правопорядку, які не відносилися до категорії ворогів радянської держави.

Наступний період становлення радянської державності, за ствердженням радянських вчених, характеризувався поступовою заміною примусу переконанням. Ідеологи радянської державності у зв'язку з цим наголошували на тому, що у державі створюються умови для добровільного та свідомого виконання норм права, що, як наслідок, викликає звуження сфери застосування примусу, укріплює дисципліну, знижує рівень злочинності та адміністративних правопорушень у країні. Разом з цим, на їх думку, переконання не виключало застосування і примусу, як реакції держави на неправомірні дії окремих осіб. Однак при цьому особливо наголошувалося, що головною відмінністю примусової діяльності соціалістичної держави є те, що вона спрямована проти меншості в інтересах більшості [8, с. 8].

Звуження політики державного примусу, як зазначалося у літературі, було пов'язано з рядом чинників:

- по-перше, корінні зміни в економічному ладі радянського суспільства обумовили зміну його класової структури. У країні були ліквідовані експлуататорські класи, а разом з ним відпала необхідність державного придушення їх опору;

- по-друге, з перемогою соціалізму у радянській державі була усунута основна соціальна причина злочинності, яка полягала у експлуатації людини людиною, безробітті, убогості;

- по-третє, з перемогою соціалізму змінилася суспільна свідомість людей, їх ідеологія та психологія, їх нориви та звички. Відносини між людьми почали будуватися на принципах колективізму, дружби та взаємодопомоги [8, с. 10].

Перелічені вище фактори, на думку радянських науковців, безпосередньо вплинули на радянське законодавство, яке почало вивільнюватися від окремих примусових елементів. Це здійснювалося за такими основними напрямками: 1) по лінії скорочення норм, порушення яких раніше тягло за собою кримінальне покарання, і заміни їх заходами адміністративного та громадського впливу; 2) по лінії пом'якшення кримінального покарання за окремі види злочинів, які не несли у собі великої суспільної небезпеки; 3) по лінії розширення сфери застосування таких заходів покарання, як умовне засудження, виправні роботи без позбавлення волі, передача правопорушника на поруки громадській організації або трудового колективу тощо [8, с.11, 14].

У науковій літературі розроблювалися та досліджувалися також і окремі форми переконання як методу державного управління, до переліку яких відносилися: правовиховна робота, обговорення законопроектів, пропаганда радянського права, формування високої правосвідомості, підвищення рівня правової культури, обґрунтування у преамбулах нормативних актів цілей, підстав їх прийняття, роз'яснення завдань та потреб правової регламентації тих або інших відносин, використання заходів правового заохочення, стимулювання [6; 9].

Виходячи з проведеного вище аналізу поглядів радянських вчених на проблематику переконання як методу державного управління та встановлення його співвідношення з примусом взагалі та адміністративним примусом зокрема можна зробити декілька, на наш погляд, принципових висновків:

- по-перше, переконання як метод державного управління був вироблений радянською наукою з огляду на необхідність проведення широкої ідеологічної роботи, спрямованої на переконання населення країни у тому, що радянська державність є найкращою соціальною формою існування людства, у межах якої державний примус, на відміну від буржуазних країн, є ключовим методом впливу на громадян;

- по-друге, дослідження переконання як методу державного управління здійснювалося представниками науки радянського адміністративного права, кожен з яких у своїх працях особливо наголошував на тому, що переконання є провідним та визначальним методом державного управління;

- по-третє, аналіз радянської наукової та навчальної літератури з адміністративного права показує, що вивчення сутності та особливостей переконання здійснювалося у переважній більшості випадків на неправовій основі. Інакше кажучи, вчені розглядали переконання у якості соціального феномену, способу впливу на поведінку та свідомість радянських громадян, проте це здійснювалося не через призму правових норм, оскільки в останніх питання застосування переконання у державному управлінні визначалися у надзвичайно загальних рисах;

- по-четверте, застосування заходів переконання у сфері державного управління не викликало виникнення, зміни або припинення правовідносин між державою та приватною особою, що, як наслідок, свідчило про те, що переконання являло собою категорію позаправового характеру.

Таким чином, з огляду на викладене вище, можна дійти висновку, що за сучасних умов дослідження сутності, змісту та форм переконання, яке здійснюється вітчизняними авторами у межах наукової та навчальної літератури з адміністративного права, дещо не виправдовує себе. Як було показано вище, переконання як метод державного управління був запроваджений радянськими ідеологами у якості засобу, які слугував розмежуванню буржуазного та радянського права. Проте, як усім добре відомо з історії радянської державності, переконання ніколи не відігравало та не могло відігравати провідної ролі у СРСР, оскільки він функціонував на принципах тоталітарної (поліцейської) держави, у підґрунтя яких покладалася виключно державний примус, який якраз і був головним та визначальним методом державного управління. Це, власне, хай не відкрито, але досить наочно підтверджували і радянські вчені-адміністративісти, які у свій час напружували чималі масиви наукової та навчальної літератури присвяченої дослідженню перш за все адміністративного примусу, а не методу переконання.

Зміна державного устрою, форми правління, яка відбулася у нашій країні на початку 90-х рр. ХХ ст., зрозуміло, поставила перед українським адміністративним правом нові завдання, головне з яких полягає у тому, що названа галузь права має сприяти утвердженню та забезпеченню реалізації права, свобод та законних інтересів приватних осіб у їх взаємовідносинах з публічною адміністрацією. З огляду на це, правове регулювання методів державного управління суттєвим чином звужується, та витісняється новими інститутами адміністративного права – інститутом адміністративної процедури, інститутом адміністративної послуги, інститутом адміністративного договору тощо. Названі зміни, безумовно, стосуються також і інституту переконання, який до сьогоднішнього дня, не дивлячись ні на що, продовжує досліджуватися на сторінках навчальної та наукової літератури з адміністративного права. Проте з такою ситуацією ми погодитися не можемо. Це пов'язано з рядом причин. По-перше, у сучасній науковій літературі з адміністративного права досить обґрунтовано доводиться думка про те, що українське адміністративне право повинно більш активно трансформуватися з права управлінського у право публічно-сервісне. Такі зміни, як наслідок, призведуть до домінування у предметі адміністративного права не управлінських, а публічно-сервісних відносин, які передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію. Виходячи з цього, використання методів управління у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин суттєвим чином буде звужене. По-друге, сутність та зміст заходів переконання свідчить про їх організаційний характер, у зв'язку з чим застосування останніх не може викликати правовідносини між суб'єктами адміністративного права. Таким чином, норми адміністративного права, у кращому випадку, можуть визначати лише права певних суб'єктів на застосування заходів переко-

нання. По-третє, оскільки застосування заходів переконання до учасників правовідносин не викликає правових наслідків, то дії або бездіяльність щодо їх застосування або незастосування не можуть бути предметом контролю з боку адміністративних судів.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що за сучасних умов розвитку адміністративного права дії заходів переконання залишається надзвичайно мало місця у його предметі. Можливо саме цим і пояснюється той факт, що у європейській науці адміністративного права питання переконання на сторінках відповідної літератури не досліджуються. Безумовно, ми не закликаємо відмовитися від реалізації усіляких профілактичних або виховних заходів. Навпаки, їх кількість та інтенсивність застосування має бути збільшена. Питання полягає лише у тому, що зазначений інституту має бути виведений за межі вітчизняного адміністративного права і вивчатися представниками науки державного управління.

1. Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики / Р. Куйбіда // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 3. – С. 27-40. 2. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2006. – № 10. – С. 74–77. 3. Советское административное право: Учебник. – М.: Юрид. лит., 1985. – 544 с. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во "Юридична думка", 2004. – 584 с. 5. Елистратов А.И. Основные начала административного права. / А. И. Елистратов. – М.: Госюриздат, 1914. – 333 с. 6. Цыбулевская О.И. Гуманизм убеждения и принуждения в советском праве / О. И. Цыбулевская // Вопросы теории государства и права: Междомственный научный сборник. Вып. 8. – Саратов, 1988. – С. 130-140. 7. Ямпольская Ц. А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. – С. 156-181. 8. Торбяз Т.Н. Соотношение методов убеждения и принуждения в деятельности Советского государства / Т. Н. Торбяз. – М., 1961. – 17 с. 9. Самощенко И.С. Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1967. – № 2. – С. 11-19.

Надійшла до редколегії 20.05.10

А. Портнов, д-р юрид. наук

ДЕЯКІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДОЧИНСТВА

Стаття присвячена питанням визначення поняття конституційного судочинства та структури конституційного процесу.

Статья посвящена вопросам определения понятия конституционного судопроизводства и структуры конституционного процесса.

The article is devoted to the definition of constitutional court proceeding and structure of constitutional process.

Ключові слова: конституційне судочинство, конституційний процес, Конституційний Суд України.

Ключевые слова: конституционное судопроизводство, конституционный процесс, Конституционный Суд Украины.

Keywords: constitutional court proceeding, constitutional process, the Constitutional Court of Ukraine.

У науці конституційного права фундаментальними загальносоціальними та індивідуальними цінностями є права людини, демократія, право і закон, конституціоналізм, правова держава. У правовій державі особливе місце посідає судова влада, що організаційно функціонує у формі системи судів. Судова система постає ефективним елементом у державному механізмі стримувань і противаг, функціонування якої спрямоване на вирішення правових конфліктів, не підміняючи при цьому законодавчу чи виконавчу гілки влади. У контексті дії принципів правової держави гарантом їх реалізації та формування реальної демократії виступає конституційне правосуддя, здійснюване конституційними судами у формі самостійного виду судочинства – конституційного судочинства.

В Україні останнім часом висловлюються думки з приводу того, чи доцільне існування Конституційного Суду України. Вбачається, що поява таких думок зумовлена намаганнями нівелювати роль Конституційного Суду України у державному механізмі стримувань і про-

тиваг. Адже діяльність цього Суду призначена гарантувати верховенство Основного Закону в державі, у зв'язку з чим він наділений повноваженнями, реалізація яких дозволяє вирішити найгостріші правові конфлікти між органами державної влади, забезпечуючи, тим самим, стабільність у державі, законність.

У наукових дослідженнях з конституційного права проблеми становлення конституційного судочинства, його еволюції, побудови ефективного конституційного процесу ще не набули достатнього ступеню вивчення. У цьому напрямі предмет наукового пошуку складали загальні питання конституційної юстиції (Боботов С.В. [1], Гергелійник В.О. [2]), конституційного правосуддя (Вітрук М.В. [3], Селіванов А.О. [4]), конституційного контролю (Комаров В.В. [5], Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. [6], Овсепян Ж.І. [7]). Деякі проблеми конституційного судочинства у Російській Федерації аналізувала Назарова І.С. [8].

Таким чином, необхідність вивчення сутності конституційного судочинства, його здійснення

Конституцій-© Портнов А., 2010