

УДК 342.9

**Чистоклетов Леонтій Григорович** –

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та інформаційного права  
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»*

**Leontii G. Chystokletov** –

*doctor of juridical sciences, professor,  
professor of the department of administrative-legal disciplines  
educational-scientific institute of law, psychology and innovative education of  
Lviv Polytechnic National University  
(12 Stepana Banderu, Lviv, Ukraine, 79013)*

**Капленко Галина Вікторівна** –

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економічної теорії факультету управління фінансами та бізнесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

**Halyna V. Kaplenko** –

*candidate of economics sciences, associate professor,  
associate professor of the department of economics and management  
Ivan Franko National University of Lviv  
(1 Universitetska, Lviv, Ukraine, 79000)*

**Хитра Олександра Леонтіївна** –

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

**Oleksandra L. Khytra** –

*candidate of juridical sciences,  
associate professor of the department of administrative law and administrative process  
Lviv State University of Internal Affairs  
(26 Gorodocka, Lviv, Ukraine, 79007)*

## Сутність адміністративного переконання

*В статті піддано критиці наявні в теорії адміністративного права положення, за якими: а) застосування адміністративного переконання є монополією органів державного управління; б) адміністративне переконання не пов'язане з індивідуальним впливом; в) фактична підстава адміністративного переконання завжди відсутня; г) його застосування немає під собою нормативно-правової бази. Запропоновано нову дефініцію адміністративного переконання.*

**Ключові слова:** адміністративне переконання, ознаки, класифікація, заходи, фактична підстава.

*В статье подвергнуты критике имеющиеся в теории административного права положения, по которым: а) применение административного убеждения является монополией органов государственного управления; б) административное убеждение не связано с индивидуальным влиянием; в) фактическое основание административного убеждения всегда отсутствует; г) его применения не имеет под собой нормативно-правовой базы. Предложена новая дефиниция административного убеждения.*

**Ключевые слова:** административное убеждение, признаки, классификация, мероприятия, фактическое основание.

**L.G. Chystokletov, G.V. Kaplenko, O.L. Khitra** *Essence of Administrative Conviction*

*The relevance of the article is due to the fact that not enough attention is being paid in the scientific and educational legal literature to the problems of administrative conviction, and therefore the questions about its main features and definition remain debatable.*

*The purpose of the article is to find out the essence of administrative conviction. Systematic and historical approaches, methods of analysis and synthesis, comparative method, method of expert assessments were used in the process of realization of this goal. Informational basis of the article are literary sources, Code of Ukraine on Administrative Offenses, the law "On the National Police".*

*An analysis of the first in the post-Soviet legal literature serious attempt to find out about the features of administrative persuasion has been made. As part of this analysis:*

*1) it has been shown that the provisions under which: a) the application of an administrative conviction is a monopoly of public authorities; b) administrative conviction is not linked to individual influence;*

*2) the contradiction between the Ukrainian legislation and the allegations in the legal literature has been pointed out, and it has been confirmed that the factual basis of the administrative conviction is always absent and that its application does not have a regulatory framework;*

*3) it has been suggested that under the current conditions the primacy of persuasion over coercion should be regarded not as a feature of administrative persuasion but as a desirable tendency for the development of this institution;*

*4) it has been considered as appropriate to include in the range of features of administrative conviction that: a) it is a universal method of public administration; b) subordination of its influence is voluntary; c) it is a means of preventing and averting an offense*

*Criticism of the view that administrative conviction includes encouragement has been supported.*

*It has been concluded that the administrative conviction is a universal method of public administration, which consists in the application of law enforcement, educational and organizational measures, as well as various means of disseminating information to induce individuals or human groups to behave in accordance with the rules of law and goals, approved by the state, and recognized as socially useful.*

**Keywords:** administrative conviction, features, classification, measures, factual basis.

**Постановка проблеми.** У юридичній науці проблематиці адміністративного переконання не приділяється належної уваги. У частині навчальних видань з адміністративного права ця проблематика висвітлюється скоромовкою або взагалі не розглядається. Це аж ніяк не сприяє вирішенню завдань забезпечення відповідності вітчизняного адміністративного права вимогам сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед останніх досліджень і публікацій, в яких розглядається проблематика адміністративного переконання та дотична до неї, ми б виділили праці [1–5]. Завдяки цим та деяким іншим науковим працям, відбулося певне просунення в розробленні обраної нами теми. Проте вона потребує подальшого вивчення.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в тому, щоб з'ясувати сутність адміністративного переконання.

**Виклад основного матеріалу.** Найвний на сьогодні різнобій у трактуванні змісту поняття адміністративного переконання насамперед зумовлений недостатньою розробленістю питання про його ознаки. Мабуть, першою в пострадянській юридичній літературі серйозною спробою з'ясувати це питання стало укладення їх переліку, здійснене І. Д. Фіалковською. За нею, адміністративне переконання має такі ознаки.

1. Адміністративне переконання використовується постійно, систематично. Його потребують навіть особи, які свідомо додержуються вимог правових норм, оскільки виникають нові норми й правила, скасовуються й змінюються ті, що були чинними раніше.

2. Засоби адміністративного переконання адресовані невизначеному колу осіб. Воно не пов'язане з індивідуальним впливом.

3. Фактична підстава адміністративного переконання відсутня, хоча й можна вести мову

про його деякі умовні підстави.

4. Мета адміністративного переконання полягає в тому, щоб домогтися майбутньої правомірної поведінки, яка схвалюється державою, є, з її погляду, корисною. Треба враховувати, що в суспільстві існують різновиди поведінки, які не є правопорушеннями, але й не схвалюються державою, наприклад надмірне споживання алкоголю, і в цих випадках потрібно пояснити громадянам необхідність добровільно відмовитися від такої поведінки. Також переконання використовується для мотивування правомірної поведінки, яка є корисною з точки зору держави, наприклад для спонукання служити в армії за контрактом.

5. Адміністративне переконання використовує різноманітні засоби інформування.

6. Адміністративне переконання здійснюється від імені суб'єкта державного управління. Його здійснюють органи державного управління з метою дотримання норм і правил у відповідній сфері, підвідомчій державі.

7. Переконання розглядається як основний метод впливу [6, с. 262–263].

Із приводу наведеного переліку належить зауважити таке.

*По-перше*, викликає заперечення друга ознака. Адже в практиці роботи органів внутрішніх справ широко використовуються профілактичні бесіди з особами, схильними до правопорушень. Недарма одна з існуючих класифікацій заходів адміністративного переконання передбачає їх поділ на два види: 1) переконання, яке застосовується до необмеженого кола осіб (або колективне переконання); 2) переконання, яке застосовується до конкретної особи [7].

*По-друге*, потрібно заперечити й проти твердження, що фактична підстава адміністративного переконання відсутня. Так, стаття 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням» [8]. Тобто, згідно із Кодексом України про адміністративні правопорушення,

застосування такого інструмента адміністративно-правового впливу, як усне зауваження, пов'язане з конкретною фактичною підставою. Та чи є усне зауваження засобом адміністративного переконання? Відповідь на це питання знаходимо в знаній праці К.С. Бельського, в якій зазначено, що «переконання як метод у діяльності органів міліції реалізується в різних формах, починаючи від зауваження, зробленого працівником міліції пішоходу за неправильний перехід вулиці...» [9, с. 590].

Отож, зі статті 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення випливає, що фактична підстава адміністративного переконання не завжди відсутня. Такий же висновок можна зробити і виходячи зі статті 21 названого Кодексу, за якою «особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу» [8]. Адже ця стаття передбачає громадський осуд правопорушника, а ще в першому радянському монографічному дослідженні проблем застосування переконання та примусу в адміністративній діяльності органів міліції «критика антигромадських учинків, створення навколо осіб, які їх учиняють, обстановки загального осудження...» розглядалась як одна з основних форм переконання [10, с. 7]. У цьому ж контексті варто навести такі висловлювання В.П. Петкова: «Окремі статті Кодексу (Кодексу України про адміністративні правопорушення. – Авт.) встановлюють можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення, передачу матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадськості чи організації трудового колективу. <...> Таким чином, в адміністративній діяльності міліції є реальна можливість використання засобів переконання» [11, с. 60]. Як видно із цих висловлювань, В.П. Петков також визнає, що адміністративне переконання може мати фактичну підставу<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Як бачимо, у Кодексі України про адміністративні

правопорушення є статті, зміст яких свідчить про помилковість твердження Д.М. Лук'янця, що «під методом

*По-третє*, у розглядуваному переліку немає вказівки на зміст заходів адміністративного переконання. Тому п. 5 цього переліку варто переформулювати в такий спосіб: адміністративне переконання здійснюється шляхом застосування правовиховних й роз'яснювальних заходів та різноманітних засобів поширення інформації.

*По-четверте*, адміністративне переконання застосовують не лише органи державного управління. Використовується воно й органами місцевого самоврядування. Можуть вдаватися до нього й інші суб'єкти адміністративного права, що мають владно-публічні повноваження. Так, згідно зі статтею 10 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III, громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону мають право взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів, а стаття 13 цього закону надає членам названих формувань право вести роботу серед населення щодо роз'яснення чинного законодавства про державний кордон України, систему режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі [14].

*По-п'яте*, є вагомими підстави для відхилення останнього пункту обговорюваного переліку. Так, у праці [5] читаємо: «Великого поширення в літературі дістала точка зору про домінування переконання по відношенню до примусу. <...> Очевидно, що необхідно уникати подібних категоричних суджень, оскільки вони не відповідають дійсності. У ряді правових ситуацій відсутня об'єктивна можливість застосування заходів переконання, і примус, його заходи є... єдиною можливістю і необхідним інструментарієм. У зв'язку із цим додержання таких помилкових поглядів може завдати значної

шкоди існуючим суспільним відносинам» [5, с. 393]. Красномовною також видається така інформація про застосування примусу в адміністративній діяльності вітчизняних правоохоронних органів: «За результатами проведеного опитування практичних працівників правоохоронних органів... найбільш ефективними засобами протидії порушенням законодавства близько 60 % опитаних вважають застосування заходів адміністративного примусу» [2, с. 149–150]. На наш погляд, принаймні сьогодні примат переконання над примусом слід розглядати не як ознаку адміністративного переконання, а як бажану тенденцію розвитку цього інституту.

*По-шосте*, адміністративне переконання має ознаки, які відсутні в переліку, укладеному І.Д. Фіалковською. Ідеться про такі ознаки: воно є універсальним методом публічного управління [4, с. 164]; підпорядковування його впливу є добровільним<sup>2</sup> [4, с. 165]; воно насамперед є засобом запобігання правопорушенням та їх профілактики (пор.: [4, с. 165]).

Дуже поширеним є погляд, що адміністративне переконання включає заохочення. Проте ми згодні з тими правознавцями, які вважають адміністративне заохочення самостійним засобом адміністративного впливу. Найбільш вагомим аргументом цих правознавців видається такий: якщо «переконання передбачає “прив'язку” суспільних інтересів до конкретної особи...», то «заохочення – “прив'язку” інтересів особи до інтересів суспільства...» [3, с. 204].

**Висновок.** Адміністративне переконання є методом публічного управління, який полягає в застосуванні правовиховних, роз'яснювальних і організаційних заходів, а також різноманітних засобів поширення інформації для спонукання конкретних осіб або людських колективів до поведінки, відповідної нормам права й цілям, котрі схвалюються державою, визнаються нею соціально корисними.

переконання відсутня необхідна нормативна основа, тобто в законах, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, відсутні положення про застосування такого заходу впливу на свідомість підвладних суб'єктів» [12, с. 37]. Можна навести й інші свідчення помилковості цього твердження. Так, згідно зі статтею 89 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII «поліція надає підтримку програмам правового виховання,

пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності» [13].

<sup>2</sup> Задля справедливості зазначимо, що на це вказується в коментарях І.Д. Фіалковської до четвертого пункту запропонованого нею переліку ознак адміністративного переконання [6, с. 263].

**Список використаних джерел:**

1. Косых А.А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01. Владимир, 2015. 176 с. URL: <http://www.konf.x-pdf.ru/18yuridicheskie/23300-1-ubezhdenie-prave-teoriya-praktika-tehnika.php> (дата звернення: 17.05.2019).
2. Ляшук Р.М. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 148–150. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2016/43.pdf](http://pap.in.ua/3_2016/43.pdf) (дата звернення: 15.05.2019).
3. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с. URL: [phd.znu.edu.ua/page/dis/07\\_2018/Yurovska-pdf.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2018/Yurovska-pdf.pdf) (дата звернення: 15.05.2019).
4. Ткаля О.В. Переконавання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 162–167. URL: [pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2\\_2018/part\\_1/29.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2_2018/part_1/29.pdf) (дата звернення: 15.05.2019).
5. Макарейко Н.В. Правовое убеждение как средство повышения уровня правовой культуры. *Юридическая техника*. 2016. № 10. С. 391–395. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-ubezhdenie-kak-sredstvo-povysheniya-urovnya-pravovoy-kultury> (дата звернення: 15.05.2019).
6. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2012. № 1 (1). С. 259–264. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-administrativnogo-ubezhdeniya-kak-metoda-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата звернення: 15.05.2019).
7. Машницкая Н.В. К вопросу о классификации мер убеждения, применяемых в административной деятельности. *Вестник Воронежского института МВД России*. 2014. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-klassifikatsii-mer-ubezhdeniya-primenyaemyh-v-administrativnoy-deyatelnosti#ixzz3a10ghqBs> (дата звернення: 15.05.2019).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: ред. від 01.05.2019, підстава – 2584-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 01.05.2019).
9. Бельский К.С. Полицейское право: лекц. курс. М.: Дело и Сервис, 2004. 814, [2] с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/a1491.doc.html> (дата звернення: 15.05.2019).
10. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М.: Высш. шк. МООН РСФСР, 1965. 15 с. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=50123> (дата звернення: 15.05.2019).
11. Петков В.П. Основы переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти). *Форум права*. 2005. № 1. С. 58–64. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05pvrora.pdf> (дата звернення: 15.05.2019).
12. Лук'янець Д.М. Стереотипи в адміністративному праві: переконання та примус як універсальні методи державного управління. *Публічне право*. 2012. № 2 (6). С. 37–41. URL: [www.yourfuture.org.ua/ua/pp6/](http://www.yourfuture.org.ua/ua/pp6/) (дата звернення: 18.05.2019).
13. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 18.05.2019).
14. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 18.05.2019).

**References:**

1. Kosikh A.A. Ubezhdene v prave: teoriya, praktyka, tekhnika: dys. ... kand. yuryd nauk: 12.00.01. Vladymyr, 2015. 176 s. URL: <http://www.konf.x-pdf.ru/18yuridicheskie/23300-1-ubezhdenie-prave-teoriya-praktika-tehnika.php> (data zvernennia: 17.05.2019).

2. Liashuk R.M. Metody perekonannia ta prymusu v administratyvni diialnosti pravookhoronnykh orhaniv. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2016. № 3. S. 148–150. URL: [http://pap.in.ua/3\\_2016/43.pdf](http://pap.in.ua/3_2016/43.pdf) (data zvernennia: 15.05.2019).

3. Yurovska V.V. Metody administratyvnoho prava: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni aspekty: dys. ... dokt. yuryd. nauk: 12.00.07. Zaporizhzhia, 2018. 428 s. URL: [phd.znu.edu.ua/page/dis/07\\_2018/Yurovska.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2018/Yurovska.pdf) (data zvernennia: 15.05.2019).

4. Tkalia O.V. Perekonannia yak suchasnyi metod administratyvno-pravovoho vplyvu. *Pravo i suspilstvo*. 2018. № 2. S. 162–167. URL: [pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2\\_2018/part\\_1/29.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2_2018/part_1/29.pdf) (data zvernennia: 15.05.2019).

5. Makareiko N.V. Pravovoe ubezhdenye kak sredstvo povysheniya urovnia pravovoi kulturi. *Yurydycheskaia tekhnika*. 2016. № 10. S. 391–395. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-ubezhdenie-kak-sredstvo-povysheniya-urovnya-pravovoy-kultury> (data zvernennia: 15.05.2019).

6. Fyalkovskaia Y.D. Sushchnost admynstratyvnoho ubezhdeniia kak metoda hosudarstvennoho upravleniia. *Vestnyk Nyzhehorodskoho unyversyteta im. N. Y. Lobachevskoho*. 2012. № 1 (1). S. 259–264. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sushchnost-administrativnogo-ubezhdeniia-kak-metoda-gosudarstvennogo-upravleniia> (data zvernennia: 15.05.2019).

7. Mashnytskaia N.V. K voprosu o klasyfykatsyy mer ubezhdeniia, pryeniaemikh v admynstratyvnoi deiatelnosti. *Vestnyk Voronezhskoho ynstituta MVD Rossyy*. 2014. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-klasyfikatsii-mer-ubezhdeniia-primeniayemyh-v-administrativnoy-deyatelnosti#ixzz3a10ghqBs> (data zvernennia: 15.05.2019).

8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: red. vid 01.05.2019, pidstava – 2584-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (data zvernennia: 01.05.2019).

9. Belskyi K.S. Polytseiskoe pravo: lekts. kurs. M.: Delo y Servys, 2004. 814, [2] s. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/a1491.doc.html> (data zvernennia: 15.05.2019).

10. Popov L.L. Ubezhdennye y prynuzhdennye v admynstratyvnoi deiatelnosti sovetskoi mylytsyy: avtoref. dys. na soysk. uchen. step. kand. yuryd. nauk. M.: Vissh. shk. MOOP RSFSR, 1965. 15 s. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=50123> (data zvernennia: 15.05.2019).

11. Pietkov V.P. Osnovy perekonannia v administratyvni diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav (orhanizatsiino-pravovi aspekty). *Forum prava*. 2005. № 1. S. 58–64. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05pvpopa.pdf> (data zvernennia: 15.05.2019).

12. Luk'ianets D.M. Stereotypy v administratyvnomu pravi: perekonannia ta prymus yak universalni metody derzhavnoho upravlinnia. *Publichne pravo*. 2012. № 2 (6). S. 37–41. URL: [www.yourfuture.org.ua/ua/pp6/](http://www.yourfuture.org.ua/ua/pp6/) (data zvernennia: 18.05.2019).

13. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 2 lyp. 2015 r. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (data zvernennia: 18.05.2019).

14. Pro uchast hromadian v okhoroni hromadskoho poriadku i derzhavnoho kordonu: Zakon Ukrainy vid 22 cherv. 2000 r. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (data zvernennia: 18.05.2019).