

УДК 342.5

## СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО УБЕЖДЕНИЯ КАК МЕТОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2012 г.

*И.Д. Фиалковская*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

i.fialk@yandex.ru

*Поступила в редакцию 05.12.2011*

Исследуется сущность метода административного убеждения, его самостоятельное значение, теоретические и практические вопросы убеждающего воздействия в государственном управлении; формулируются понятие и признаки административного убеждения.

*Ключевые слова:* административное право, государственное управление, методы государственного управления, убеждение как метод государственного управления.

Роль убеждения в публичном управлении имеет огромное значение. С проведением существенных социально-экономических реформ роль убеждения неизмеримо возросла как в публичном управлении, так и в целом в общественных отношениях.

Убеждение представляет собой совокупность правовых и организационных мер, приемов, способов влияния на участников отношений в целях побуждения их к нужному поведению и совершению нужных действий с точки зрения убеждающего.

Специфический характер средств, конкретных мер воздействия, используемых в процессе регулирования поведения людей, придает качественную определенность убеждению как методу управления.

Об убеждении как первостепенном методе воздействия в своих работах указывал В.И. Ленин. Он считал, что главной в диктатуре пролетариата является не насильственная, а созидательная сторона. Он писал, что государство сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и на все идут сознательно [1, с. 21].

В качестве основного метода своей деятельности государство использует убеждение его граждан в необходимости сознательного выполнения требований правовых норм и государственных решений. При воздействии на сознание и поведение людей у человека создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения.

Убеждение – это метод внешнего воздействия на систему общественных отношений через воспитание общественно необходимых внутренних побуждений, стремлений человека. Убеждение состоит в создании у населения, отдельных социальных групп уверенности в том,

что деятельность государства имеет общезначимый характер, совпадает с интересами и целями субъектов общественной жизни.

Метод убеждения является определяющим методом воспитания государственной дисциплины, обеспечения правопорядка. Он формирует у людей комплекс правильных взглядов, понимания необходимости добровольного выполнения правил и норм, действующих в обществе. При этом убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами морального, нравственного характера. В результате такого воздействия человек воспринимает волю убеждающего как свою собственную, у него формируются взгляды, соответствующие взглядам убеждающего. Эти взгляды приобретают форму нравственных мотивов, которыми он руководствуется в своей жизни и деятельности.

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования. Оно направлено на то, чтобы подвластные сами исполняли волю субъекта власти [2, с. 188–189]. Содержание метода убеждения весьма разнообразно и выражается в деятельности государства, способствующей приобретению гражданами собственного политического опыта и положительному отношению к политике государства. Граждане добровольно соблюдают и исполняют нормы права, если понимают их цели и задачи, одобряют их, сознательно участвуют в их осуществлении, уверены в их целесообразности. Собственный политический опыт граждане приобретают в ходе государственных и местных выборов, участия в правосудии в качестве присяжных заседателей, реализации права на государственную и муниципальную службу.

Демократический режим открывает большие возможности для широкого привлечения граждан к обсуждению и принятию правовых актов, участию в делах государства. Это заставляет их брать на себя ответственность за целесообразность принимаемых решений. Сознательная дисциплина, высокая организованность, чувство личной ответственности, обретаемые в процессе общественно-политической практики, являются действенными средствами формирования убежденности, в основе которой лежит собственный политический опыт людей [3, с. 424].

Убеждение как метод представляет собой активное и систематическое воздействие на сознание и поведение людей с целью добровольного подчинения правовым предписаниям. Обязательность соблюдения норм права опирается прежде всего не на принуждение, а на убеждение в том, что эти нормы соответствуют принципам демократического государства, приоритету прав граждан, выражают единство интересов государства и личности, справедливо защищают общество, государство, права и свободы граждан.

В современных условиях государством выдвинуто требование – сделать уважение к праву, закону личным убеждением каждого человека. Следовательно, нельзя довольствоваться соблюдением правил только в силу обязанности. Целью убеждения, таким образом, является воспитание у граждан стойкой привычки правомерного поведения. Правовое воспитание должно быть направлено на формирование такого поведения, которое давалось бы без напряженных внутренних усилий, когда правомерные поступки личности становятся привычкой, чем-то само собой разумеющимся. Однако нельзя смотреть на привычку как на нечто такое, что освобождает человека от необходимости думать, планировать, анализировать, стремиться к осуществлению своих целей. Поэтому для формирования правомерного поведения чрезвычайно важно, чтобы человек осознавал, понимал, почему он должен поступить так, а не иначе, т.е. нужны устойчивые знания и представления о характере и цели поступков.

Таким образом, можно уверенно определить, что объектом убеждения является правовое сознание, а целью – правовая культура. Одним из средств убеждения является правовое воспитание.

Правосознание характеризуется правовой информированностью, правовой убежденностью и правовой активностью.

Правовая информированность в первую очередь обуславливает правосознание. Правовое сознание существует прежде всего в форме знания. Чем выше у личности уровень правовой

осведомленности, информированности, тем выше уровень правовой культуры.

В сфере юридической деятельности широко применяется понятие «правовая информация». К правовой информации относятся правовые акты и вся информация, которая связана с правом: проекты законов и других нормативных актов, толкование и реализация правовых норм, изучение практики их применения. В правовую информацию включаются также документы о правовом образовании и разработке научных концепций развития права.

В последние годы количество средств воздействия на правосознание увеличилось. Кроме периодических изданий, радио, телевидения большое значение имеет и развитие Интернета, правовых электронных систем. Изменилась роль телевидения. Если ранее телевидение констатировало правовую информацию, то теперь информация стала проблемной, дискуссионной, поисковой. Вместе с тем нужно отметить, что при всей важности этих источников информации сведения, полученные из них, далеко не всегда можно считать правовым обучением. Чаще они выполняют функцию правовой информированности. Однако и эти средства могут влиять на правосознание.

Правовая убежденность складывается из нравственных убеждений, определяющих отношение человека к государству, обществу. Правовая убежденность может быть различной в разные периоды времени в зависимости от политической обстановки.

Большая и сложная задача – формирование правовой убежденности в истинности и верности законов. Такое убеждение складывается на основе определенного знания, но сознание в сознательность переходит непросто. Особенно это касается перехода правовой осведомленности в правовую компетентность должностных лиц.

Сущность убеждения представляет собой вид социальной целенаправленной деятельности, в результате которой идеи, ценности и установки, формулируемые обществом в целом или его отдельными группами. Первоначально внешние по отношению к конкретному индивиду, они становятся его внутренними личными идеями, установками и ценностями, то есть становятся его убеждениями, определяющими всю его жизнедеятельность в условиях свободного выбора [4, с. 42].

Сознание общественной необходимости соблюдения закона и сознательное подчинение своего поведения его требованиям достигается не только систематической пропагандой правовых норм, но и личным опытом, который опирается на общественное мнение и правовую

информацию о правильности правовых норм, законности их применения, целесообразности деятельности публичных органов.

Перевод внешнего воздействия во внутреннее осознанное поведение является основной задачей убеждения. Убеждающее воздействие государства должно быть не навязано извне, а осознано как объективно и субъективно необходимое.

Большое значение в убеждении играет и авторитет публичных органов. Если интересы общества совпадают с публичным интересом, осознание этих интересов происходит в соответствии с нормами права. В случае несовпадения интересов личность может вступить в противоречие с правовыми требованиями, что приводит к конфликту в их отношениях.

Достижение цели убеждения может замедляться или деформироваться, если интерес публичного органа, должностного лица начинает довлеть над общественным интересом, что может привести как к нарушению норм морали, так и к нарушению правовых норм.

Кроме того, при анализе убеждения можно увидеть, что у части населения складывается правовой конформизм, то есть подражание тому, как ведут себя другие. В этом нет ничего предосудительного, но это пассивное восприятие нормативных требований, переходящее в привычку.

В формировании правовой убежденности огромную роль играет создание действенных гарантий прав и свобод человека и гражданина, защита его чести и достоинства. Правовые гарантии являются механизмом, регулирующим социальную справедливость во взаимоотношениях государства и личности. Отсутствие юридических гарантий, их игнорирование порождают правовой нигилизм, отказ в доверии публичным структурам; приводят к конфликтам людей и государства. При несоблюдении норм права официальными структурами и гражданами не может сформироваться правовая убежденность. Эффективность власти проявляется прежде всего в способности действенно и оперативно решать возникающие социальные и другие проблемы, уважать и защищать права и свободы граждан.

Правовая активность характеризуется стремлением людей принимать участие в государственной деятельности и местном самоуправлении.

Государство оценивается людьми с позиций того, насколько оно соответствует или не соответствует их представлениям о справедливом обществе. В одном случае они готовы поддерживать его, в другом – пассивно реагировать на его действия, в третьем – противостоять ему.

Это отношение зависит от способности государства создать условия, благоприятные для людей, учитывать мнение граждан и их желание участвовать в управлении, уважать права и свободы человека.

М.В. Баглай выделяет следующие формы участия в управлении государством. Это право на участие в референдуме (ст. 3 Конституции РФ), право избирать и быть избранным (ч. 2 и 3 ст. 32 Конституции РФ), равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ), право участвовать в отправлении правосудия (ст. 119, ч. 4 ст. 123 Конституции РФ), право обращений (ст. 33 Конституции РФ) [5, с. 211–215].

Реализация избирательного права является значимой формой правовой активности. Процесс голосования показал огромное влияние убеждения через средства массовой информации, особенно телевидения и Интернета, на правосознание людей, активное участие этих средств в манипулировании общественным сознанием, в создании имиджа участвующих в выборах кандидатов. Эта система выявила и огромную роль финансовой поддержки, которая способствовала избранию людей с сомнительным прошлым, с нетвердыми убеждениями, но завышенными амбициями.

После реализации непосредственной демократии действует институт представительной демократии. Однако возникает вопрос: а не прекращается ли взаимосвязь между избирателями и избранниками после акта голосования и его утверждения?

К формам правовой активности относится реализация права на обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Граждане вправе направлять предложения, заявления и жалобы в органы власти; высказывать замечания о деятельности органов управления, принципиально ставить вопросы о профилактике и искоренении правонарушений, злоупотреблений, коррупции. Кроме того, право граждан на обращение в органы власти является не только формой правовой активности, но и формой общественного контроля.

Убеждение в философском смысле понимается в двух формах. Во-первых, убеждение – это «прочное сложившееся мнение, уверенный взгляд на что-либо, точка зрения» [6, с. 850]. Во-вторых, это воздействие с целью изменения сознания в интересах убеждающего.

Вопрос об убеждении как особом самостоятельном методе государственного управления (административном убеждении) относится к числу наименее разработанных в отечественной, да и в мировой правовой науке. В работах

исследователей, рассматривающих этот вопрос, обычно лишь декларируется положение о том, что убеждение является одним из методов государственного воздействия на общество и на каждого конкретного индивида.

Как метод государственного управления, убеждение имеет свои особенности, обусловленные тем, что речь идет не о взаимоотношениях между двумя или несколькими индивидами, а о воздействии органов государственного управления на сознание общества в целом.

В убеждении как методе государственного управления конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права.

Убеждение по своей природе направлено на такое воздействие на сознание и поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно. Убеждение действенно при условии, что государственные требования вырабатываются путем познания объективных закономерностей развития общества, выявления тенденций общественного развития, регулирования общественных отношений в соответствии с этими тенденциями, вскрытия и устранения препятствий на пути достижения той или иной цели.

Профессор Д.Н. Бахрах полагает, что в демократическом обществе убеждение – главный метод воздействия. В подтверждение этого автором выделяются следующие основные критерии административного убеждения.

Во-первых, убеждение используется систематически и в отношении всех граждан.

Во-вторых, оно обеспечивает добровольное выполнение норм права, в конечном счете – привычку законопослушания.

В-третьих, цели демократического общества требуют, чтобы внешнее регулирование поведения человека постепенно уступало место саморегулированию. Решающее значение должно принадлежать внутреннему контролю самой личности за своими действиями, осознанию ею социального значения их целей и последствий. А в деле воспитания решающая роль принадлежит разнообразным формам убеждения.

В-четвертых, система государственного и муниципального аппарата имеет возможность через современные средства массовой информации быстро оповещать граждан о проводимых мероприятиях, разъяснять их смысл, инструктировать, а значит, убеждать.

В-пятых, убеждение обходится государству намного дешевле, чем принуждение [3, с. 424–425].

Способами убеждения являются самые разнообразные средства: реклама, обучение, разъяснение, инструктажи, культурно-воспитательная работа, семинары, публичные слушания и многое другое. Информирование о достигнутых результатах, успешных и эффективных мероприятиях в государственном управлении также имеет большое значение и широко используется.

С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия [7, с. 269].

Таким образом, **убеждение как метод государственного управления – это способы и средства воздействия, направляющие сознание и поведение людей на добровольное выполнение правовых и организационных установок субъектов государственного управления.**

Поскольку в научной и учебной литературе по административному праву исследование данного метода практически не проводится и сравнительный анализ провести невозможно, то на основании критериев, предложенных профессором Д.Н. Бахрахом, попробуем выявить **признаки убеждения** как метода государственного управления (административного убеждения).

1. *Административное убеждение используется постоянно, систематически.* Поскольку цель убеждения никогда не может быть полностью достигнута, она всегда будет стоять среди важных задач государственного управления. Даже если человек с сознанием высокого долга соблюдает правовые нормы, нельзя на этом основании утверждать, что он не нуждается в воспитательном воздействии государства. Возникают новые нормы и правила, отменяются и изменяются ранее действующие, следовательно, требуется постоянное, систематическое и, по выражению профессора Д.Н. Бахраха, «круглосуточное» [2, с. 189] воздействие в отношении граждан.

2. *Административное убеждение используется в отношении всех граждан.* Средства убеждения адресованы абстрактному, неограниченному кругу лиц. Этот круг может быть огромным (телевизионная реклама о безопасности дорожного движения) или незначительным (инструктаж школьников о безопасности дорожного движения). В любом случае у метода убеждения нет конкретного адресата и оно не связано с индивидуальным воздействием. Таким образом, полностью согласимся с профес-

сором Д.Н. Бахрахом и определим направленность неопределенному кругу лиц как признак убеждения.

3. *Фактическое основание использования убеждения отсутствует.* Если для применения поощрения и принуждения необходимо фактическое основание применения, то у убеждения таких оснований не бывает. Можно вести речь о некоторых условных, опосредованных основаниях убеждения, но конкретного, реального основания применения данного метода не существует.

4. *Целью административного убеждения является будущее одобряемое государством поведение.*

Убеждение гарантирует добровольность совершения действий, сознательную добросовестность и нормальные отношения в будущем. Действуя по убеждению, человек сознает, что его определенные интересы совпадают с требованием убеждающего, их воля совпадает.

Чаще целью административного убеждения является правомерное поведение. Правомерное поведение является объективной предпосылкой нормального функционирования гражданского общества, содействует его развитию и благополучию. Правомерное поведение является противоположностью правонарушения. Убеждение используется и с целью правомерного поведения, и с целью предупреждения правонарушений.

Однако убеждение используется не только с целью правомерного поведения, но и с целью правильного поведения с точки зрения государства. В обществе существуют разновидности поведения, которые не являются правонарушениями, но и не одобряются государством. Целью убеждения в этом случае является объяснить гражданам необходимость добровольно отказаться от такого поведения. Например, такие действия, как курение, чрезмерное употребление спиртных напитков, отказ от вакцинации домашних животных не являются противоправными, однако не соответствуют государственной политике в области здравоохранения. В этом случае государство использует различные средства убеждения.

Также убеждение используется и в целях полезного с точки зрения государства поведения. Активно используется убеждающее воздействие об усыновлении детей, оставшихся без попечения родителей, о повышении рождаемости, о военной службе по контракту и т.д.

Целью убеждения являются изменения в сфере рационального мышления людей, которые происходят лишь после сопоставления и обдумывания фактов, что предполагает значительные временные затраты. Помимо этого, разнообразное содержание убеждающего воз-

действия требует многократного подтверждения различными аргументами и фактами.

5. *Административное убеждение использует разнообразные средства информирования.* В настоящее время широко используются такие средства, как телевидение, радио, Интернет, для доведения до сведения граждан политики государства, изменений в законодательстве, значений государственных программ. Органы государственного управления активно используют различные интернет-ресурсы взаимодействия с гражданами (<http://www.elrussia.ru/> – материалы реализации ФЦП «Электронная Россия»; <http://www.ogic.ru/> – федеральный портал государственных услуг населению; <http://www.internet-law.ru/> – центр ИНТЕРНЕТ и право; <http://gu.nnov.ru/> – портал государственных услуг в Нижегородской области и др.).

6. *Административное убеждение осуществляется от имени субъекта государственного управления.* В общественной жизни используются различные виды убеждения: коммерческое (от имени производителя с целью получения прибыли); общественное (от имени общественной организации, политической партии, религиозного объединения с соответствующими целями). Административное убеждение осуществляют органы государственного управления в целях соблюдения норм и правил в соответствующей сфере, подведомственной государству.

7. *Убеждение рассматривается как основной метод воздействия.* С этим нельзя не согласиться, тем более что использование других методов – поощрения и принуждения – также «работает» на убеждение. Убеждение – это главный метод воздействия на сознательную сферу личности. Его назначение – активизация мышления личности при усвоении информации, формирование у нее убежденности.

Кроме того, метод убеждения ориентирован на интеллектуально-познавательную сферу человеческой психики. Его суть в том, чтобы с помощью логических аргументов сначала добиться от человека внутреннего согласия с определенными умозаключениями, а затем на этой основе сформировать и закрепить новые установки (или трансформировать старые), соответствующие поставленной цели.

Критерием результативности убеждения является убежденность. Это глубокая уверенность в истинности усвоенных идей, представлений, понятий, образов. Она позволяет принимать однозначные решения и осуществлять их без колебаний, занимать твердую позицию в оценках тех или иных фактов и явлений. Благодаря убежденности формируются установки людей, определяющие их поведение в конкретных ситуациях.

В заключение можно определить некоторые правила, необходимые для достижения поставленных целей акта убеждения:

- акт убеждения должен соответствовать законам формальной логики; логика убеждения должна быть доступной интеллекту объекта воздействия;
- конкретное в содержании акта убеждения кажется эффективнее абстрактного; но помимо конкретных фактов и примеров (без них нельзя убедить тех, кому недостает широты кругозора, развитого абстрактного мышления), информация должна содержать обобщенные положения (идеи, принципы);
- убеждать надо доказательно, опираясь на факты, известные объекту; чем динамичнее воздействие, чем ярче и разнообразнее содержащиеся в нем факты, тем больше он привлекает внимание;
- лучше усваивается то, что вызывает эмоциональный отклик у объектов воздействия; сообщаемые факты и общие положения должны быть такими, чтобы вызывать эмоциональную реакцию у тех, кому они адресованы.
- убеждающая информация должна выглядеть максимально правдоподобной.

В результате правильного воздействия образуется понимание. Только тогда, когда личность преодолет обыденное понимание и поднимется до содержательного познания какого-либо явления, в ее сознании начнут складываться убеждения, т.е. собственная позиция.

#### *Список литературы*

1. В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 35. М.: Государственное издательство политической литературы, 1970.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК, 1997.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 2005.
4. Сальников В.П., Федоров В.П. Убеждение и принуждение в органах внутренних дел. Л., 1989.
5. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., Изд-во НОРМА, 1998.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1993.
7. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 2005.

## THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PERSUASION AS A METHOD OF GOVERNMENT

*I.D. Fialkovskaya*

We investigate the essence of the administrative persuasion method, its significance, some theoretical and practical aspects of persuasive influence in government. We also formulate the concept and the features of administrative persuasion.

*Keywords:* administrative law, public administration, public administration methods, persuasion as a method of government.