

УДК [342.951:351.85]:347.77

В.В. ГАЛУНЬКО, канд. юрид. наук,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КУЛЬТУРА У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ: ВИКЛИК СУЧАСНОСТІ

Ключові слова: адміністративно-правова культура, охорона права власності

Прогресивний Євроатлантичний розвиток Української державності [1] сприяє історичному процесу розвитку права, правової культури, правового прогресу, при якому йде накопичення та збагачення цінних ознак і властивостей, як соціально-нормативних регуляторів суспільних відносин. Правовий прогрес характеризується таким розвитком правової культури, при якому діяльність людей і результати цієї діяльності в правовій сфері мають відповідати вищим досягненням суспільно-історичної практики, адекватно відображати закономірності розвитку і функціонування держави і права [2, с.20-21].

Проблеми правової культури в цілому досліджували видатні вітчизняні правники В.А. Бачинін, Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул, С.Д. Гусаров, В.С. Журавський, Г.Г. Калюжний, В.М. Карпунов, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, В.О. Котюк, М.В. Кравчук, А.Ю. Олійник, П.М. Рабинович, О.Ф. Скакун. Разом із тим, в теорії адміністративного права, а особливо в його інституті - охороні права власності, вона залишається мало дослідженою. Провідні вітчизняні адміністративісти зазначену проблему піднімають рідко, епізодично досліджуючи інші правові явища.

В попередніх творах автор на основі аналізу думок провідних вітчизняних, північно-американських та західноєвропейських вчених у галузі адміністративного права (державного управління) дійшов висновку, що адміністративно-правова культура у сфері охорони суб'єктів права власності – це істо-

рично обумовлена комплексна категорія, яка включає в себе правосвідомість, розуміння принципів права та моделі звичаєвої поведінки суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними управлінської діяльності по забезпеченню охорони власників майна. Крім того, нами введено у зазначеній сфері в юридичний обіг розуміння вітчизняної індивідуальної правової культури особи, яка характеризується наступними основними ознаками: консерватизмом, або перевагою сільського менталітету; поважного ставлення до інтелігенції, довірою їй виражати свою думку; індивідуалізмом; повагою до жіночого початку; толерантністю; демократизмом; працьовитістю; поважним ставленням до влади при деякому ігноруванні формальних виражених правових норм тощо [3, с.202-203].

Враховуючи те, що даний виклик не розроблений у вітчизняній теорії адміністративного права, *метою даної статті є започаткування наукової дискусії щодо практичного змісту та позитивного розвитку адміністративно-правової культури у сфері охорони суб'єктів права власності. Новизна роботи полягає в розкритих автором основах адміністративно-правової охорони права власності через розуміння категорій культури.*

Як відомо із теорії права, по структурній складовій правова культура класифікується на індивідуальну, корпоративну (в тому числі суб'єктів владних повноважень) та загальну правову культуру суспільства [3, с.205]. На наш погляд, тільки правова культура суб'єктів владних повноважень відображає саме її адміністративну складову. Останнє твердження впливає із усіх трьох класичних теорій предмету адміністративного права: вітчизняного, Європейського та північно-американського. У вітчизняній теорії адміністративного права є сталим, що нормами адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади та здійснення державного управління за межами цієї гілки влади [4, с.22], найбільшу ж роль у реалізації управлінської волі держави належить виконавчорозпорядчим органам державного управління, місцевого самоврядування та їх посадо-

вим особам [5, с.14-15]. У Західноєвропейському адміністративному праві предмет адміністративного права визначається сукупністю ознак двох основних ознак: воно включає в себе значний масив норм державного управління та регулює організацію і функціонування державного апарату [6, с.24-25]. Традиційно північноамериканські теоретики визначають предмет державного управління як виконавчий аспект урядування, який “складається з усіх видів діяльності, які потрібні для здійснення курсу вибраних посадових осіб, а також діяльності, яка асоціюється з розвитком цих курсів” [7, с.10] Таким чином, зосередження своєї уваги на управлінській культурі суб’єктів владних повноважень по забезпеченню охорони суб’єктів права власності приводить до висновку, що остання може вважатись адміністративною культурою у сфері охорони суб’єктів права власності.

Якщо в результаті структурного підходу ми визначали суб’єкт адміністративної культури, то динамічна (функціональна) її сторона може розглядатись як аспект правових процесів: правового мислення, правового регулювання, у тому числі, правотворчості, реалізації норм права, правозастосування, правомірної поведінки [8, с.5].

Все вище наведене дає можливість приступити до виведення функціонального розуміння вітчизняної адміністративно-правової культури у сфері охорони суб’єктів права власності. На жаль, управлінська культура діяльності суб’єктів владних повноважень у цій галузі спирається на негативну спадщину, яка була їм привита попередньою епохою при входженні українських земель до складу Російської Імперії та Радянського Союзу. Зокрема:

1. Вітчизняна кадрова культура підбору посадових осіб суб’єктів владних повноважень має в своїй основі традиції державного патерналізму, відповідно до якої їх добір здійснюється, як правило, за ступенем їхньої вірності й відданості чиновнику старшого рівня. Це приводить до такої особливості вітчизняного державного управління, як персоналізм, який сприяє тому, що державні службовці радше віддані певним особам, ніж

суспільному інтересу.

2. Другою негативною культурною традицією є надмірна централізація внутрішньо-організаційного управління, з-за чого суб’єкти владних повноважень не хочуть брати на себе відповідальність на регіональному рівні. Означена відповідальність доповнюється частою зміною урядів, що приводить до невпевненості і не дозволяє їм реалізувати довгострокові програми захисту власності.

3. Брак загальної координації та зв’язку між різними державними інституціями. Кожний з них, відстоюючи інтереси своїх керівників, діє на власний розсуд, тому інколи проголошуються суперечливі курси.

4. Проводячи закриту кадрову політику, суб’єкти владних повноважень створюють вакансії і заповнюють їх для того, щоб надати роботу потрібним особам. Тендерні закупівлі за бюджетні кошти проводяться не з метою ефективності їх використання, а задля отримання від цього вигод певним особам.

5. Кар’єрний ріст посадової особи органа державної влади залежить не стільки від досягнутих показників у праці, скільки від уміння збереження гарних соціальних взаємин як з вищестоящими керівниками, так і з підлеглими. Відповідно вони, як правило, відстоюють корпоративний або персональний інтерес окремих осіб.

Все це приводить до того, що власники для вирішення питань охорони і примноження свого майна мають урахувувати бажання одного суб’єкта владних повноважень, користуватись підтримкою іншого та заохочувати третього. І що саме цікаве, вказані владні суб’єкти в процесі такого сприяння, як правило, не перевищують визначені нормативно-правовими актами повноваження, а просто добросовісно виконують їх. У випадку ж, якщо власник не здійснює такого підходу, то вони просто на “законних” підставах не вирішують проблему такої особи. Виникає парадоксальна ситуація: власник для забезпечення своїх конституційних прав на охорону від всіх видів небезпеки та примноження власності змушений підтримувати “добрі” стосунки із представниками публічної влади.

Зазначена адміністративна культура у

сфері охорони суб'єктів права власності досить негативно характеризує сьогоденний стан діяльності суб'єктів владних повноважень у цій сфері, але не заперечним в теорії та практиці державного управління є твердження “щоб оздоровити економіку, виробництво чи галузь культури, звісно повинен точний діагноз, і лише тоді можна застосувати оперативне втручання” [9, с.2].

За період незалежності кардинальні зміни в управлінні країною не змогли змінити засади функціонування такого інституту, як державна служба, котрий небезпідставно називають становим хребтом будь-якої держави [10, с.2]. Хоча ситуацію багаторазово намагались виправити за допомогою встановлення принципів права у цьому напрямку та методів їх досягнення, але, на наш погляд, саме ігнорування практичного стану управлінської державної культури у цій сфері зробили нереальними задуми суб'єктів правотворчості. Не викликає сумніву той факт, що чинний Закон України “Про державну службу” вже не відповідає реаліям [10, с.2], але й розробка та прийняття нового закону нічого не дасть. Проста зміна структури органів державного управління та посилення відповідальності державних службовців за корупційні дії не приносили і не принесуть позитивних результатів. У демократичній правовій державі побороти зазначені недоліки можна лише комплексом заходів: по-перше, економічними, коли владним суб'єктам стане матеріально не вигідно погано працювати; по-друге, правовими, які зосереджені не у кримінальній складовій права, а в її позитивних нормах, в першу чергу, прививаючи їм високі стандарти правової культури. Влучно дану проблему охарактеризував С.Л. Лисенко: “як показує практика, боротьба з суспільно небажаною поведінкою людей за допомогою лише встановлення нових, чи посилення вже діючих репресивних мір рідко буває достатньо ефективною і не приводить до бажаних результатів. Більш того, в ряді випадків такий підхід може привести погіршення ситуації” [11, с.74]; по-третє, висвітлення негативних вчинків суб'єктів владних повноважень у засобах масової інформації повинно приводити, таких осіб до “банкрут-

ства”, як представника публічної влади.

Таким чином, практична вітчизняна практика адміністративно-правова культура у сфері охорони суб'єктів права власності правова не у повному об'ємі, відповідає інтересам суспільства та принципам права.

Розглянемо, які критерії вкладають Євроатлантичні вчені в розуміння категорії “культура державного управління”.

Перше, то це на рівень довіри до інституцій держави, так, наприклад, у США довіряють: поліції (76 %), збройним силам (81 %), правовій системі (51 %), державній службі (55 %), бізнесу (50 %), пресі 49 %, парламенту (53 %). Другий ревінь – це рівень довіри і прихильності серед індивідів у суспільстві щодо ставлення одних індивідів до інших: ввічливість, повага, оцінка того, що правильно, а що ні. Так, наприклад, у Франції 26 % опитаних вважали, що можна довіряти більшості людей та 58 %, що більшості людей довіряти не можна [7, с.22-23]. Тобто, першою складовою Євроатлантичної управлінської культури є висока довіра до інституцій держави та низька довіра індивідів один одному.

Другою складовою управлінської культури є активна індивідуальна поведінка, коли свої права індивід активно захищає та ставить їх вище прав держави: “найменший уряд - найкращий уряд” [7, с.23-24, 29]. Тобто, другою складовою американської культури управління є індивідуалізм.

Третьою складовою їх культури є концепція майнових прав; приватна власність є основою економічної самодостатності. Опитувані вважають, що слід опиратись втручанням з боку держави у володіння власністю. Держава може контролювати використання власності з метою захисту інших власників майна, але вона не може зробити цього без належної правової процедури і сплати компенсації за відчуження майна [7, с.29]. Із сказаного випливає обмеження ролі держави у питанні володіння приватною власністю, крім випадків захисту інших власників майна.

Четвертою складовою процесу мислення американців є конкуренція, як найбільша індивідуальна цінність, під якою вони розуміють бажання самовизначитись через досяг-

нення успіху у конкурентному середовищі [7, с.30].

Таким чином, до складових північноамериканської державної управлінської культури у сфері охорони власників майна можна віднести: високу довіру до інституцій держави та низьку довіру індивідів один одному; індивідуалізм; обмеження волі держави у питанні втручання у володіння приватною власністю, крім випадків захисту інших осіб; конкуренцію.

Порівняння вітчизняної індивідуальної правової культури та американської культури управління у сфері охорони власників майна приводить до цікавих висновків: по-перше, спільними рисами являється висока довіра до влади та індивідуальність; по-друге, позитивними якостями вітчизняної культури є працьовитість, поважне ставлення до інтелігенції; демократизм; по-третє, нам необхідно брати за основу такі їх культурні надбання, як обмеження свободи держави у питанні втручання у володіння приватною власністю, крім випадків захисту інших осіб; по-п'яте, напевно ми маємо перевагу перед ними в ступені довіри індивідів один до одного. При цьому, необхідно відмітити, що вітчизняна (як і вся Європейська) теорія адміністративного права не заперечує, а навпаки, вважає однією із найважливіших складових – принципи управління.

Ідеальним є випадок, коли правова управлінська культура співпадає з принципами права - це позитивне правове мислення суб'єкта владних повноважень, який представляє необхідність оволодіння правом в практичній поведінці індивідів і перетворення ними своїх здібностей та соціальних якостей на основі досвіду. Такий стан речей найбільш бажаний, коли адміністративно-правова культура повністю співпадала з правовою культурою суспільства, що виражена в принципах і нормах права. В такому випадку правові вимоги виконують силу повної відповідності їх положення волі і бажанню суб'єкта права. Можливість застосування державного примусу за відхилення від вимог законності тут по суті має невелике значення. Правова культура особи забезпечує точне і неухильне виконання всіх законів і підза-

конних актів, які входять в правову культуру суспільства [8, с.8].

Як було доведено вище, вітчизняна індивідуальна культура пересічного громадянина по деяким параметрам знаходиться попереду не тільки вітчизняних норм права, але й Євроатлантичної культури та формально виражених міжнародних стандартів у цій сфері. З іншої сторони корпоративна культура суб'єктів владних повноважень не дотягує до принципів та ідей права, зафіксованих в Конституції України. Такий стан речей є в певній мірі об'єктивним - він виник на етапі переломного розвитку суспільства, коли прогресивні (свобода на підприємницьку діяльність, рівність всіх форм власності, реальна презумпція невинності особи) і негативні (зубожіння великої частини населення, відміна жорсткого контролю за посадовими особами) зміни умов життя людей не встигли (або не змогли) знайти ефективний вираз в діючих нормативних актах, але здійснили вплив на управлінську правову культуру суспільства. Тут особиста правова культура проявляє себе позитивно, як більш динамічна частина механізму регулювання, ніж його нормативно-правова основа. Та корпоративна культура суб'єктів владних повноважень проявляє себе негативно, так як не дотягує до рівня формально встановлених норм права у сфері охорони власників майна.

Позитивним у цьому напрямку є те, що індивідуальна правова культура буде основою рушійною силою формального закріплення позитивних сталих суспільних відносин у цій сфері - нормами адміністративного права. Однак, тут є низка протиріч між реальним правом і застарілими джерелами права та особливо між нормами права і управлінською культурою суб'єктів владних повноважень. Суб'єкт права (при попередньому рівні культури) розуміє, що застарілі норма права не змінені, не втратили своєї чинності, тому відповідно, повинні бути якимось чином виконуватись. Виникає життєве протиріччя; установка особи, як би двоїться. І все ж у такій ситуації висока культура особистості забезпечує двоєдиний процес: особа ініціює правотворчу діяльність та одночасно признає нормативно-правовий акт. Саме ак-

тивна життєва позиція громадян з виховання, створення «груп тиску» у виді громадських організацій та інших структур громадянського суспільства піднімуть вітчизняну управлінську культуру у сфері захисту власників майна.

Отже для досягнення високої адміністративно-правової культури, у сфері охорони суб'єктів права власності, необхідно через використання позитивної вітчизняної індивідуальної культури, розвинути загальні засади громадянського суспільства та на цій основі за допомогою виховного, правового та іншого впливу (суспільного тиску) на суб'єктів владних повноважень піднімати їхню управлінську культуру до еталонів, які встановлені у Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України за законодавства Європейського Союзу" від 18.03.2004 р., № 1629-IV // ВВР України. – 2004. -№ 29. -Ст.367.
2. Головченко И.Х. На страже интересов народа. –К.: Об-во «Знание» УССР, 1981. – 64 с.
3. Теорія держави і права: Навчальний посібник /Авт.-упоряд. Галуцько В.В., Пономаренко Г.О. –Херсон: ХМТ, 2007. –243 с.

4. Адміністративне право України: Підручник /Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. -К.: Юрінком Інтер, 2005. –544 с.
5. Юсупов В.А. Теория административного права. –М.: Юрид. лит., 1985. –160 с.
6. Брэбан Г. Французское административное право /Под ред. С.В. Боботова. –М.: Прогресс, 1988. –488 с.
7. Райт. Г. Державне управління. –К.: Основи, 1994. –191 с.
8. Сальников В.П. Социалистическая законность: правовая культура и эффективность // Административно-правовые аспекты правового воспитания личного состава органов внутренних дел: Сб. науч. трудов. -К.: КВШ МВД СССР, 1984. –С.3-11.
9. Янукович В. І на Заході, і на Сході люди мріють про краще життя // Урядовий кур'єр. –2007. -№ 19.
10. Держслужбовець і державна служба: як відрегулювати відносини // Урядовий кур'єр. –2007. -№ 53.
11. Лысенко С.Л. Социально-культурные права и свободы граждан СССР, как одно из средств профилактики антисоциального поведения личности // Роль органов внутренних дел в преодолении антиобщественных проявлений: Межвузовск. сб. науч. трудов. – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф.Э. Дзержинского, 1988. –С.73-80.

Галуцько В.В. Адміністративно-правова культура у сфері охорони права власності: виклик сучасності // Форум права. -2007. -№ 2. –С.30-34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07gvvvs.pdf>

Розкритий реальний стан і вказані шляхи покращення вітчизняної адміністративно-правової культури у сфері охорони права власності.

Галуцько В.В. Административно-правовая культура в сфере охраны права собственности: вызов современности

Раскрыто реальное состояние и указаны пути улучшения отечественной административно-правовой культуры в сфере охраны права собственности.

Galun'ko V.V. Administrative-legal culture in sphere of property right protection: a call of the modernity

The real condition is opened and ways of improvement of domestic administrative-legal culture are specified in sphere of protection of the property right.