

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.12>**Світлана Бевз,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри господарського та адміністративного права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ПРАВОСВІДОМІСТЬ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена розумінню правосвідомості суб'єктів в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності, її значенню та встановленню суб'єктів, правосвідомість яких має вплив на досягнення мети адміністративно-правового регулювання у визначеній сфері. Наголошено на тому, що правовідносини з державного управління у сфері господарської діяльності можуть мати 2 об'єкти: господарська діяльність в цілому в державі (макрорівень) та діяльність державного підприємства або підприємства, в статутному капіталі якого є державна власність (мікрорівень). Залежно від цього різняться і суб'єкти, що здійснюють державне управління, правосвідомість яких впливає на здійснення адміністративно-правового регулювання. На макрорівні йдеться про правосвідомість суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень та потенційних або реальних суб'єктів господарювання. Це насамперед державні службовці, які діють від імені суб'єкта владних повноважень, та суб'єкти господарювання або особи, які діють від їхнього імені (фізичні особи – підприємці (реальні або потенційні); засновники та/або представники юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців). На мікрорівні – правосвідомість представника суб'єкта владних повноважень, у тому числі керівника державного підприємства та представників держави в наглядових радах підприємств або господарських товариств.

На підставі аналізу чинного законодавства України, теоретичних праць виявляються вимоги до правосвідомості учасників відносин з державного управління у сфері господарської діяльності, звертається увага на окремі заходи, які б сприяли формуванню та поглибленню правомірної правосвідомості. Виходячи з теоретичного розуміння правосвідомості, визначається її місце в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності та констатується, що показником правосвідомості представника суб'єкта господарювання, його співробітників буде відповідність такого суб'єкта господарювання встановленим міжнародним та національним законодавством вимогам.

Ключові слова: правомірна свідомість, оціночні поняття в адміністративно-правовому регулюванні, державні службовці, керівники підприємства, засновники суб'єктів господарювання, комплаєнс.

Постановка проблеми. Деретуляція та розвиток підприємництва, що визначені середньостроковою метою дальших реформ у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Для досягнення поставлених завдань необхідна ефективна система державного управління, адміністративно-правовому регулюванню якої відводиться першорядне місце. Утім нормативно-правовий акт може бути гарно виписаний, втілювати високий рівень юридичної техніки, але не бути ефективним лише тому, що його не враховує, не усвідом-

лює особа (особи), які створили такий акт, та не використовує особа (особи), кому він адресований. Комплекс реформ, що здійснюються нині в Україні, реалізація прийнятих Стратегій та Концепцій, що передбачають інноваційний розвиток суспільства, впровадження європейських принципів і стандартів зумовлюють залучення уповноважених та компетентних суб'єктів. Тому належна, правомірна реалізація адміністративно-правових норм у практичній площині залежить від правосвідомості учасників відносин, у яких ці норми реалізуються.

Питання правосвідомості не є новими для юридичної науки в цілому та науки адміністративного права зокрема. У підручниках з адміністративного права правосвідомість

розглядається як одна з функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання [1, с. 33], як елемент (засіб) механізму адміністративно-правового регулювання [2, с. 38]. В адміністративно-правовій доктрині дослідження правосвідомості здійснювалося в контексті реформування державної служби та висвітлене в окремих публікаціях, здебільшого присвячених правовій культурі (монографіях «Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства» [3], «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» [4]). Тож питання правосвідомості суб'єктів – учасників відносин з державного управління у сфері господарської діяльності потребує окремого висвітлення.

Мета статті – визначити розуміння правосвідомості, її місце та суб'єктів, правосвідомість яких найбільш впливає на адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Правосвідомість – багатогранне поняття, яке визначається, зокрема, як сукупність раціональних норм, які не тільки відображають усвідомлення правової дійсності, але й впливають на неї, формуючи готовність особистості до правової поведінки [5, с. 3]. З одного боку, право впливає на правосвідомість, з іншого – правосвідомість – на формування права [6, с. 94]; правосвідомість, з одного боку, виступає як об'єкт впливу права, а з іншого – є орієнтиром у межах встановленого правового режиму [6, с. 95]. Правосвідомість як форма або область свідомості відображає правову дійсність у формі юридичних знань і оціночних відношень до права і практики його реалізації, правових настанов і ціннісних орієнтацій, що регулюють поведінку (діяльність) людей в юридично значимих ситуаціях [7, с. 379]. Отже, правосвідомість – це ідейна основа внутрішнього переконання особи і регулятор її поведінки в межах закону.

Правовідносини з державного управління у сфері господарської діяльності можуть мати 2 об'єкти: господарська діяльність у цілому в державі (макрорівень) та діяльність державного підприємства або підприємства, в статутному капіталі якого є державна власність (мікрорівень). Залежно від цього різняться і суб'єкти, що здійснюють державне управління, правосвідомість яких впливає на здійснення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. На макрорівні йдеться про правосвідомість суб'єкта (суб'єктів)

владних повноважень та потенційних або реальних суб'єктів господарювання. Це насамперед державні службовці, які діють від імені суб'єкта владних повноважень, та суб'єкти господарювання або особи, які діють від їхнього імені (фізичні особи – підприємці (реальні або потенційні); засновники та/або представники юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців). На мікрорівні – правосвідомість представника суб'єкта владних повноважень, у тому числі керівника державного підприємства та представників держави в наглядових радах підприємств або господарських товариств.

Законодавство, яке регламентує здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, фактично зумовлює застосування оціночних понять та здійснення оцінки певних фактів, що визначається кожною особою індивідуально на підставі її правосвідомості. Так, зокрема, кожне рішення про надання адміністративної послуги, індивідуального правового акта приймається суб'єктом владних повноважень на підставі оцінки наданих суб'єктом звернення документів; рішення за результатами здійснення заходів нагляду (контролю) – на підставі вивчення та оцінки певних фактів у їх правовому змісті. Вибір організаційно-правової форми господарювання, виду господарської діяльності, яким займатиметься суб'єкт господарювання, передбачає врахування ступеня участі держави у відповідній сфері на підставі аналізу вимог законодавства та практики його реалізації. Прийняття будь-якого рішення в практичній юридичній площині завжди зумовлено певним рівнем знань, їх усвідомленням, правосвідомістю суб'єкта прийняття рішення. Остання є основою для прийняття відповідного рішення.

Аналіз Закону України «Про державну службу» свідчить, що вимог до правосвідомості державних службовців не встановлено. Утім вони закладені в інших нормах Закону. У статті 4 Закону серед принципів державної служби визначено «принцип добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». Серед основних обов'язків державних службовців закріплено, окрім іншого, положення «2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби». Як бачимо, норми Закону містять оціночні

поняття, які кожна фізична особа розуміє в силу свого внутрішнього переконання. Тож належне виконання державними службовцями покладених на них обов'язків зумовлює наявність високого рівня правосвідомості.

Покращення здійснення державної служби, підвищення ефективності державного управління передбачає необхідність уніфікованого розуміння завдань та порядку здійснення державної служби, чому сприяли б заходи щодо формування правової ідеології державних службовців. До таких слід віднести: відповідні тренінги, стажування, проходження підвищення кваліфікації, які спрямовані на засвоєння основних засад демократичного суспільства, принципів побудови та функціонування правової держави та які мають бути обов'язковими. Видання Методичних рекомендацій, Інструкцій щодо порядку здійснення певних функцій державного органу нівелюють значення правосвідомості державних службовців та зумовлюють різне тлумачення правових норм відповідних актів державними службовцями та суб'єктами господарювання. Показовим у цьому питанні є діяльність Державної регуляторної служби України, яка з метою вдосконалення методологічного забезпечення реалізації державної регуляторної політики запровадила для фахівців міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, до функціональних обов'язків яких належить розробка проектів регуляторних актів, практику проведення навчально-методичних заходів у форматі круглих столів для обговорення проблемних питань за заявничим принципом. Як зазначається на сайті ДРС України [8], «з початку 2019 року ДРС провела майже 180 консультацій для розробників регуляторних актів щодо підготовки аналізу регуляторного впливу. У таких консультаціях брали активну участь фахівці 24-х центральних органів виконавчої влади».

Стосовно правосвідомості осіб на мікрорівні зазначимо також таке. Як слушно робить висновок О. О. Кравчук, кожен керівник державного підприємства, організації, установи повинен повністю усвідомлювати, що він є представником держави і управляє саме державним майном (а не належним власне йому) майном, і в процесі такого управління він повинен повністю дотримуватися передбачених нормами права приписів, що зумовлює наявність у таких осіб своєрідних деонтологічних характеристик. Останні включають, зокрема, і відповідні почуття обов'язку при діях від імені держави виступати виключно в інтересах держави [9, с. 166]. Підвищені вимоги до морально-

особистих якостей особи – керівника державного підприємства, на яких у тому числі базується правосвідомість, зумовлені посиленою увагою законодавця до діяльності таких підприємств. Зокрема, особливості управління ними визначені Законом України «Про управління об'єктами державної власності», окремою постановою КМУ від 3 вересня 2008 року № 777 затверджено Порядок проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Тому наявність високих морально-особистих якостей, правильної правосвідомості – вимоги, що мають поширюватися не лише на керівників, а на всіх осіб, що здійснюють функції державного управління господарською діяльністю певного підприємства. До таких також належать: представники держави та незалежні члени наглядової ради державного унітарного підприємства, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Відповідно до п. 6 Порядку визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, затвердженою постановою КМУ від 10 березня 2017 року № 143, серед обов'язкових вимог, яким повинна відповідати кандидатура представника держави, – наявність вищої освіти, знань та професійних навичок, досвіду роботи та інших характеристик, необхідних для належного здійснення повноважень члена наглядової ради підприємства. Вважаємо, що однією з інших характеристик є «правомірна» правосвідомість, що потребує визначення критеріїв, за якими можна з'ясувати наявність такої ознаки у претендента. Для вирішення цього питання можна скористатися практикою визначення особистих морально-психологічних якостей претендентів на посаду судді, яка впроваджена в Україні.

Зазначимо, що незалежний член наглядової ради у своїй діяльності має керуватися не лише інтересами відповідного державного унітарного підприємства або господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, як це передбачено в абз. 3 ч. 4 статті 11³ Закону України «Про управління об'єктами державної власності», але й інтересами держави, для задоволення яких функціонує певне підприємство, що зумовлює необхідність внесення відповідних змін

до зазначеного вище Закону. Позитивним у даному питанні було б затвердження також типового цивільно-правового договору, на підставі якого виконують повноваження незалежні члени наглядової ради, який слід прийняти за процедурами, передбаченими для регуляторних актів, та в якому закріпити обов'язок дотримуватися демократичної, правової ідеології.

Більш непередбачуваним та неврегульованим є питання правосвідомості суб'єктів господарювання (реальних та потенційних) та/або їхніх представників. Ця категорія суб'єктів є суб'єктами приватного права, яким дозволено все, що не заборонено. Тож межею їхнього розсуду є лише пряма заборона, визначена в законі. Свобода підприємництва, лібералізація бізнесу, дерегуляція підприємницької діяльності – ті фактори, що розширили межі розсуду суб'єктів господарювання та актуалізували питання їхньої правосвідомості. Остання визначає рівень правомірності здійснення ними діяльності, оцінки діяльності інших суб'єктів. До правосвідомості суб'єктів господарювання звертаються і представники органів державної влади («Держпродспоживслужба закликає бізнес бути більш свідомим і відповідальним» [10]; Мінекономрозвитку пропонує Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель [11]). Одним з основних завдань Антимонопольного комітету України є сприяння розвитку добросовісної конкуренції, тоді як «недобросовісною конкуренцією є будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності» (ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 року № 236/96-ВР), що кожен розуміє, виходячи з власної правосвідомості.

Варто наголосити, що, якщо особа має намір здійснювати господарську діяльність, їй доцільно поглибити свою правосвідомість, зокрема, в контексті розуміння вимог законодавства щодо її поведінки як суб'єкта господарювання або його засновника, її прав та обов'язків та наслідків відступу від правових приписів. Високий рівень правосвідомості таких суб'єктів дозволить визначити оптимальну організаційно-правову форму здійснення господарської діяльності, передбачити перспективи її розвитку, мінімізувати юридичні ризики, уникати конфліктних із правом ситуацій.

Зазначимо, що законодавство визначає вимоги для керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Вирішення аналогічного питання для

недержавного сектору економіки передбачається здебільшого в локальних актах суб'єктів господарювання (юридичних осіб). Нормативно-правовими актами встановлені професійні вимоги для керівників лише окремих суб'єктів господарювання (для керівників банків (ст. 42 Закону України «Про банки та банківську діяльність»), керівників інших фінансових установ (Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [12]) та членів рад недержавних пенсійних фондів та фахівців з питань адміністрування недержавних пенсійних фондів (Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [13]) або суб'єктів здійснення окремих видів діяльності (п. 28 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики [14]; п. 13 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення [15] та ін.). Утім визначені законодавством вимоги не стосуються морально-психологічних якостей особи, рівня її правосвідомості, але зумовлюють її наявність. Показником правосвідомості представника суб'єкта господарювання, його співробітників буде відповідність такого суб'єкта господарювання встановленим міжнародним та національним законодавством вимогам. Адміністративно-правове регулювання у сфері господарської діяльності запроваджує нові та посилює діючі комплаєнс-процедури для юридичних осіб. Упровадження світових практик корпоративного управління, внутрішніх програм контролю відповідності певним стандартам, підвищення рівня обізнаності та свідомості співробітників є запорукою бездоганної ділової репутації суб'єкта господарювання, що неможливо досягти без правомірної свідомості його керівників.

Висновки

Виходячи з вищезазначеного, правосвідомість – важливий фактор, який впливає на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Вона є внутрішнім, інтелектуальним складником суб'єкта, тому не має якості регулятора суспільних відносин. Утім застосування відповідного механізму буде ефективним за умови наявності правомірної правосвідомості у суб'єктів та учасників такого регулювання як державного, так і приватного сектору економіки – такої, що базується на засадах демократичної, правової держави, громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 33.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 38.
3. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: монографія / О. Ю. Битяк та ін.; за ред.: Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка; Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. Самоврядування. Харків: Право, 2007. 248 с.
4. Роль верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади: прагнення до європейських стандартів. *Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції*: монографія / за ред. Ю.П. Битяка, О.Г. Данильяна. Харків: Право, 2010. Розд. 2. С. 62-127.
5. Бровко Н.І. Правосвідомість людської особистості: історичні пам'ятки та наукова думка. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 3-6.
6. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: монографія. Київ: Вища школа, 1991. 207 с.
7. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2-х томах / под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. Москва: Издательство «Зерцало», 1998. 640 с.
8. Які центральні та місцеві органи виконавчої влади дотримуються Методики проведення аналізу впливу розроблених проектів регуляторних актів. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/udrs-proanalizuvaly-dotrymannya-tsentralnyumy-ta-mistsevymy-organamy-vykonavchoyi-vlady-metodyky-provedennya-analizu-vplyvu-rozroblenyh-proektiv-regulyatornyh-aktiv/>
9. Кравчук О.О. Управління державною власністю: адміністративно-правові засади : монографія. Київ: НТУУ «КПІ», 2013. 444 с.
10. Стиренко Л. Суб'єкти господарювання часто свідомо ігнорують вимоги законодавства щодо інформування споживачів. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250090225&cat_id=250388982
11. Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель. URL: <http://www.me.gov.ua/Files/Download?id=22b35db4-cde7-49c7-a9d8-04dead728f7d>
12. Про затвердження Професійних вимог до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 13.07.2004 № 1590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0955-04>.
13. Про затвердження кваліфікаційних вимог до членів рад недержавних пенсійних фондів та фахівців з питань адміністрування недержавних пенсійних фондів : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 27.11.2003 № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-03>.
14. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF>
15. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 852. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-2016-%D0%BF#n10>

The article is devoted to understanding of the legal consciousness of subjects in administrative and legal regulation of state governance in the economic activity sphere, its importance and establishment of subjects whose legal consciousness has influence on achievement of the goal of administrative and legal regulation in a certain sphere. It is emphasized that legal relations in state governance in the economic activity sphere can have 2 objects: economic activity as a whole in the state (macro level) and activity of state enterprise or enterprise with state property in authorized capital (micro level). Depending on this, subjects of state governance whose legal consciousness affects to the administrative and legal regulation are differ. At the macro level, we are talking about the legal consciousness of the subject (s) of power authorities and potential or real entities of business. These are, first of all, civil servants acting on behalf of the subject (s) of power authorities, and economic entities or persons acting on their behalf (persons - entrepreneurs (real or potential); founders and/or representatives of legal entities or persons entrepreneurs). At the micro level, the legal consciousness of the representative of the subject (s) of power authorities, including the head of the state-owned enterprise and state representatives in the supervisory boards of enterprises or business associations.

On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine, theoretical works, the requirements for the legal consciousness of participants of relations in state governance in the economic activity sphere are identified, certain measures that would contribute to the formation and deepening of legal consciousness. Place of legal consciousness in the administrative and legal regulation of state governance and management in the economic activity sphere is determines and states that the indicator of the legal consciousness of the representative of the business entities, its employees will be compliance of such entities to international and national legislation requirements.

Key words: legal consciousness, valuation concepts in administrative and legal regulation, civil servants, company executives, founders of business entities, compliance.