

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ**

Охотнікова Олена Миколаївна

УДК 35.086.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОГО
ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне
право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Ірпінь-2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної й кримінально-процесуальної діяльності Національної академії державної податкової служби України

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
Коваль Микола Васильович, заступник начальника кафедри адміністративного права та адміністративної й кримінально-процесуальної діяльності Національної академії державної податкової служби України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Пстков Валерій Петрович, Кіровоградський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ України, ректор;

кандидат юридичних наук, доцент
Новіков Віталій Вікторович,
Львівський юридичний інститут МВС України,
начальник кафедри організації та управління ОВС

Провідна установа – Національна академія внутрішніх справ України,
кафедра адміністративного права

Захист відбудеться 06.04.2004 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 27.855.02 в Національній академії державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. Садова, 53.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національної академії державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська обл., м. Ірпінь, вул. К. Маркса, 31.

Автореферат розісланий 04.05.2004 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Забарний Г.Г.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Важливим чинником побудови правової держави та економічно розвинутого суспільства в Україні є створення ефективного механізму системи державного управління, в якій особливе місце в умовах ринкової економіки займає особа керівника державного підприємства, установи, організації.

За умов соціально-економічних перетворень суспільства відбуваються певні зміни в методах управління державними підприємствами, установами, організаціями, які потребують відповідного правового врегулювання. Для підняття ефективності управління певним соціальним формуванням одним із найголовніших напрямів є створення організаційно-правових механізмів контролю, що обумовлюють поведінку і правомірну управлінську діяльність керівника, який очолює і представляє це формування в зовнішньому середовищі. Одним із важливих елементів механізму забезпечення прийняття (неприйняття) та реалізації ним відповідальних управлінських рішень є певна соціальна, юридична, зокрема, адміністративно-правова відповідальність.

Правове регулювання адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації, вдосконалення правових норм, що регламентують попередження його адміністративних правопорушень, внесення доповнень до чинного законодавства щодо питання вдосконалення відповідальності керівника вимагає ґрунтовних наукових досліджень, покликаних адекватно відобразити проблемну ситуацію, пов'язану із вищенаведеними трансформаційними змінами.

Слід зазначити, що нині названій проблемі, від вирішення якої залежить подальше вдосконалення інституту адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації, в науково-теоретичних працях вітчизняних вчених у зазначеному аспекті майже не приділялось уваги, також практично відсутні правові приписи в нормативно-правових актах, які регулюють повноваження керівника та його відповідальність, не визначені в повному обсязі й інші складові його правового статусу.

В КУпАП закріплена адміністративна відповідальність посадових осіб, але відсутня - керівників державних підприємств, установ, організацій як посадових осіб, що мають спеціальний статус, яка згідно КУпАП ототожнюється із відповідальністю посадових осіб. З цього приводу слід зазначити, що відповідальність керівника не може стояти на одному рівні з відповідальною діяльністю посадових осіб в зв'язку з тим, що керівникові надано право керувати від імені організації, яку він очолює, представляти організаційні інтереси за її

межами – в макро-соціальному середовищі, і маючи досить широкі управлінські повноваження, керівник одночасно повинен нести підвищену відповідальність щодо службової або посадової особи.

Потреба в подальшому комплексному, системному дослідженні проблем, що виникають при здійсненні вищезазначеного питання, очевидна, особливо на стику трьох галузей наукових знань – теорії управління, права, економіки, оскільки розбудова національної державності залежить від успіху проведення економічних реформ в Україні. В центрі цих подій стоїть особа керівника, від якого, шляхом прийняття (неприйняття) управлінського рішення, залежить безпосередньо успіх як організації, яку він очолює, так і опосередковано - успіх взагалі всього процесу реформування держави.

Дисертаційне дослідження проведене з урахуванням зміни акцентів, пов'язаних із можливістю зменшення суспільних відносин, що охороняються кримінально-карними засобами, і збільшення обсягу суспільних відносин, які охороняються адміністративно-карними засобами.

В ході проведеного дослідження враховані розробки провідних українських і зарубіжних вчених з питань адміністративної відповідальності, державного управління, державної служби, теорії управління, психології, таких як В.Авер'янов, О.Андрійко, Д.Бахрах, І.Бачило, Ю.Битяк, Ж.Ведель, В.Венедиктов, І. Голосніченко, С. Дубенко, С. Дячук, Д.Калаянов, Р.Калюжний, С.Ківалов, В.Князєв, В.Коваленко, Л.Коваль, М.Коваль, В.Колпаков, А.Комзюк, Р.Корнута, І.Куян, Д.Лук'янець, В.Марчук, П.Мельник, М.Мельник, М. Мескон, О.Недбайло, Н. Нижник, В. Олефір, В.Опришко, В.Петков, О.Петришин, В. Попович, Л.Савченко, І.Самощенко, Ю.Старилов, М.Тищенко, М. Фарукшин, В.Цветков, В.Шамрай, Ю.Шемшученко, В.Шкарупа, А.Щербак та багатьох інших фахівців.

Використані загальнотеоретичні праці зарубіжних і вітчизняних вчених, зокрема, О. В. Аграновської, А. Альберта, О.Ф.Зотова, В.П. Казимирчука, В.В. Копейчикова, М. І. Матузова, П.М. Рабіновича, Ю. А. Тихомирова, А.Ф. Плахотного, О.Ф. Скакун, В.В.Томашова, А.Хедоурі та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в контексті проведення в нашій державі адміністративно-правової реформи, її напрямок відповідає “Програмі роботи з керівниками підприємств, установ і організацій”, затвердженої Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 / 95, Указу Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. №810/95, Стратегії реформування системи державної служби в Україні, Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної й кримінально-

процесуальної діяльності Національної академії державної податкової служби України відповідно з її Пріоритетними напрямками наукових досліджень, як частина науково-дослідної роботи академії.

Мета і завдання дослідження полягають у проведенні аналізу сучасного стану управлінської діяльності керівника державного підприємства, установи, організації, пов'язаних з нею теоретичних засад його відповідальності за прийняття ним рішення, дії чи бездіяльності та визначення пропозицій з удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність керівника.

Комплексність зазначеної мети передбачає постановку та вирішення наступних завдань:

- виявлення соціально-необхідної значимості керівника в суспільстві, державі та його відповідальності за прийняті ним рішення, дії чи бездіяльність у сфері управління;
- аналіз еволюційного розвитку відповідальності керівника відповідно тенденції розвитку економіки та виробництва;
- визначення алгоритму оптимізованої структури відповідальності керівника взагалі та розроблення на його засадах відповідальної-акцентованої моделі сучасного керівника;
- теоретичне обґрунтування необхідності вдосконалення інституту правового статусу керівника державного підприємства, установи, організації, який визначений у Господарському кодексі України (п.7ст.73), для задоволення потреб реалізації щодо адміністративної відповідальності керівника;
- визначення понять “службова особа”, “посадова особа”, а також “керівник” як суб’єкт в адміністративній відповідальності;
- внесення пропозицій щодо комплексного вдосконалення норм чинного законодавства з питань адміністративної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій з метою приближення національного законодавства до міжнародних стандартів.

Об’єктом дослідження є система суспільних відносин, що виникають у процесі управлінської діяльності керівника державного підприємства, установи, організації, пов'язаних із прийняттям (неприйняттям) та реалізацією управлінських рішень у макро-, мікро-, мезосоціальних і особистісному середовищах, а також відповідальності за їх неправомірність.

Предметом дослідження є система адміністративно-правових норм, що визначають процедуру, пов'язану з прийняттям рішень, дій чи бездіяльністю із застосуванням мір адміністративної відповідальності відносно керівника, який у процесі управління державним підприємством, установою, організацією вчиняє

протиправні дії.

Методи дослідження. Методологія дослідження ґрунтувалась на принципах єдності теорії і практики, дотримання об'єктивності щодо емпіричного вивчення предметів і явищ, у вирішенні завдань якого використовувалися загальнотеоретичні й спеціально-наукові методи пізнання. На основі діалектичного методу була відмічена наявність складної діалектичної системи взаємовідношень керівника із суспільством та організацією, якою він керує [п.1.1.], а також визначена діалектика загального та одиничного, соціального й особистісного моментів зазначеної відповідальності [п.1.3]. Метод системного аналізу застосовувався з метою співставлення різних нормативно-правових актів стосовно їх дії з урегулювання адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації [п.3.3.]. За допомогою історичного методу досліджувався підхід до розгляду відповідальності керівника на окремих етапах розвитку суспільства [п.1.2.]. Структурно-функціональний метод використовувався при аналізі окремих компонентів структури відповідальності керівника [п.1.3.], а також для з'ясування елементного складу моделі правового статусу керівника державного підприємства, установи, організації [п.2.2.]. Застосування порівняльно-правового методу дало змогу використати досвід зарубіжних країн при визначенні понять “посадова особа”, “керівник” [п.2.2.]. Логіко-семантичний метод дозволив визначити окремі ключові категорії та поняття [п.п.1.1., 2.2., 3.1., 3.2.]. При розробці відповідально-акцентованої моделі сучасного керівника використовувався метод моделювання [п.2.1.]. Метод графічного зображення був застосований при визначенні динаміки розвитку відповідальності керівника в історії суспільства і дозволив визначити циклічність зазначеної проблеми відповідно до великих та малих періодів розвитку економічних та виробничих відносин у суспільстві [п.1.2.], а також - ряд інших загальнонаукових і спеціальних методів.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що вона є першим спеціальним комплексним дослідженням сучасного інституту адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації як суб'єкта управлінських відносин у певному середовищі, яка містить аналіз та перспективи його вдосконалення.

На основі проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків, пропозицій, основні з яких:

уперше:

- визначена соціально-необхідна значимість керівника та його відповідальності в управлінні державно-господарськими процесами в ході прийняття (неприйняття) та реалізації ним управлінських рішень на окремих і сучасному етапах розвитку суспільства;

- обґрунтована закономірність, яка відображає невиразну роль відповідальності керівника під час економічного підйому в країні, пов'язану із зменшенням кількості порушень у цьому процесі і, навпаки, знижки темпу розвитку економічного стану зумовлюють значимість (віддзеркалення) його відповідальності, тобто відбувається процес посилення останньої;
- розроблений і логічно складений алгоритм оптимізованої структури відповідальності керівника, який передбачає динаміку її розвитку під час здійснення управлінської діяльності та сприяє процесу реалізації персональної відповідальності керівника;
- запропонована модель правового статусу керівника та уточнені основні компоненти зазначеного статусу, які мають узгоджуватися з його відповідально-акцентованою моделлю, що притаманна сучасному етапу державотворення в Україні, та які віддзеркалюють особливості адміністративної відповідальності керівника;
- вноситься пропозиція визначити керівника як окремого суб'єкта адміністративної відповідальності, започаткувавши цю назву в КУпАП;
- *подальшого розвитку набув підхід* до розгляду питання адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації як посадової особи, що має спеціальний статус, де проблема відповідальності поєднується з аналізом його індивідуальних та загальних якостей, професійною компетентністю, стилем управління та його індивідуальними ціннісними орієнтаціями, культурою управлінської діяльності, що повною мірою відповідає вимогам моделі сучасного керівника.
- удосконалено створення спеціального термінологічного апарату з питань, що торкаються адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації взагалі та адміністративної, зокрема, а також вживання таких понять, як: „керівник державного підприємства, установи, організації”; “адміністративний проступок керівника державного підприємства, установи, організації”; “адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації” тощо.
- внесена пропозиція про можливість створення загального Положення про правовий статус керівника державного підприємства, установи, організації для використання в практичній діяльності.

Практичне значення отриманих результатів визначається можливістю оновити чинне законодавство та прискорити його розвиток відносно питань, які торкаються відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій. Результати проведеного дослідження дозволили запропонувати внесення змін і доповнень до КУпАП, проекту Адміністративно-процесуального кодексу України, Господарського кодексу України, Митного кодексу України,

Закону України “Про боротьбу з корупцією”, Закону України “Про охорону праці”, Закону України “Про оплату праці”. Запропоновані пропозиції щодо внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти, направлені у Комітет із правових питань Верховної Ради України, де вони опрацьовуються.

Положення дисертації можуть бути використані в подальших наукових розробках із питань діяльності керівників державних підприємств, установ, організацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів курсів: “Адміністративне право”, “Адміністративна відповідальність”, “Трудове право”, а також у спецкурсі “Правове забезпечення управлінських рішень” та окремі положення дисертаційного дослідження знайшли своє впровадження в науково-дослідну діяльність та навчальний процес Національного аграрного університету (акт впровадження № 38 від 17 листопада 2003 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором самостійно з використанням останніх досягнень теорії науки управління та практики застосування адміністративної відповідальності щодо керівника державного підприємства, установи, організації. Всі сформульовані в дисертації положення та висновки ґрунтуються на підставі особистих теоретичних і практичних досліджень автора. Ідеї співавтора Лукашевича В.Г. в дисертації не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційної роботи були обговорені та схвалені на засіданні кафедри адміністративного права та адміністративної й кримінально-процесуальної діяльності Національної академії державної податкової служби України. Основні положення дослідження оприлюднювалися на науково-практичних конференціях: міжнародна наукова конференція “Влада та культура”, (м.Запоріжжя, 1999 р.), наукова конференція “Наука і вища освіта” (м.Запоріжжя, 2000 р.), міжвузівська науково-теоретична конференція професорсько-викладацького складу та студентів, присвячена Всесвітньому Дню прав людини “Права людини в Україні: проблеми і перспективи” (м.Київ, 2003 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладені у п’яти наукових статтях, опублікованих у виданнях, визначених ВАК України як фахові для спеціальності “Правознавство”.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел, найменувань, додатків. Повний обсяг дисертації становить 216 сторінок, з них основного тексту 188 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв’язок з науковими програмами, формулюється мета і завдання дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані

щодо їх апробації.

Розділ перший “Становлення інституту відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації в Україні” складається з трьох підрозділів.

У першому підрозділі “Соціально-необхідна значимість відповідальності керівника в управлінні справами суспільства, держави” досліджується соціальний вимір ролі керівника державного підприємства, установи, організації, обумовлений їх демократичними принципами функціонування, правовим забезпеченням та моральними засадами, і розглянутий нами в деяких градаціях цього виміру на рівнях мікро-, макро-, мезосоціальних та міжособистісного середовищ. Зазначається, що соціальна значимість керівника змінюється і трансформується під впливом тих процесів, які впливають на розвиток і перетворення інших суспільних структур. При цьому масштаб соціального виміру зазначеної значимості не тільки диференційований відповідно до соціальної структури, але й рухливий, як рухливе певне вищезазначене соціальне середовище, в якому саме і реалізується діяльність організації та її працівників. Підкреслюється головна вимога до сучасного керівника – вміння здолати виникаючі труднощі в господарській практиці, протиріччя між державними і колективними інтересами та здібність їх узгоджувати, при цьому дотримуватися пріоритету загальнолюдських інтересів при вирішенні господарських питань, де основною формою прояву такої його керівної діяльності виступає управлінське рішення: його підготовка, прийняття та реалізація, за яке керівник має нести відповідальність.

Звертається увага на розгляд відповідальності керівника у філософському аспекті, що являє з себе наявність діалектичного взаємозв'язку наступних категорій: свобода – необхідність – соціальна активність – управлінська діяльність – спосіб життя, як один із проявів зв'язку та взаємної залежності керівника і суспільства, де керівник являє собою складну діалектичну систему взаємовідношень загального (суспільства), особливого (організація) і одиничного (керівник), а також при цьому ґрунтовною категорією слід вважати керівну управлінську діяльність зазначеного суб'єкта відповідальності.

Відмічається, що відповідальність керівника регламентує межі діалектичної взаємодії відповідних категорій, що саме і встановлює деякі основні аспекти всієї керівної управлінської діяльності в комплексі та проявляється як внутрішнє відношення керівника до соціально-правових норм, вимог, цінностей, їх усвідомлення і прояву в формі самоконтролю своїх вчинків, а також у виразі особистих здібностей згідно із суспільними та організаційними вимогами.

З огляду на результати проведеного дисертаційного дослідження слід зазначити, що взаємозв'язок управлінських дій і відповідальності керівника дійсно існує та має враховуватися як при стратегічному плануванні організаційної

діяльності, так і при розробці, реалізації останньої в масштабах держави.

У другому підрозділі “Еволюція розвинення відповідальності керівника на окремих етапах розвитку суспільства” графічно визначена якісна характеристика розвитку відповідальності керівника в історії соціальної спільноти, де в результаті проведеного дослідження з’ясована тенденція залежності динаміки розвитку відповідальності керівника відповідно до розвитку економіки та стану виробництва. На основі теорії “довгих хвиль” в економіці, яку запропонував М. Кондратьєв, виведені великі та малі цикли розвитку відповідальності керівника.

Дослідження циклічності процесу розвитку зазначеної проблеми висвітили її прояв згідно з економічними циклами та виробничими відносинами в суспільстві, де діє “психологічний закон відповідальності”, який виступає причиною періодичності вищезазначеного процесу розвитку. Цикл розвитку відповідальності керівника формують як механізм прийняття та реалізації управлінських рішень; стан сукупності мікро-, макро-, мезосоціальних та міжособистісного середовищ; ефективність управління; економічний цикл рівня комунікаційних технологій; час реалізації впровадження принципово нових підходів до проблеми відповідальності керівника.

В зв’язку із виведеною на графіку періодичністю та тривалістю процесу розвитку відповідальності керівника відповідно до економічних та виробничих циклів зроблено висновок, що під час економічного підйому в країні настає невиразна роль управлінської діяльності в плані керівництва виробничими процесами, а звідси и не “яскраво” виражена відповідальність керівника в цьому процесі, і навпаки, знижки темпу розвитку економічного стану зумовлюють значимість (віддзеркалення) управлінської діяльності та посилення відповідальності керівника за прийнятті рішення, дії чи бездіяльність у цьому процесі.

Заслуговує на увагу і розроблений на історіографічних засадах та з урахуванням результатів екстраполяції кривої процесу розвитку відповідальності керівника прогноз про стан ресурсу керівних управлінських кадрів до 2050 року, де передбачено згідно з потребами ефективної управлінської діяльності підприємством, установою, організацією більш високий рівень освіти, відповідні акцентовані якості та професійна компетенція керівника, а також посилення його персональної соціальної, правової, зокрема, адміністративно – правової відповідальності.

У третьому підрозділі “Структура відповідальності керівника та шляхи її оптимізації” розглянута відповідальність керівника як складний багатокомпонентний процес у межах організаційного управління, а також розроблено алгоритм оптимізованої структури відповідальності керівника, до якого внесено зовсім новий рівень управлінського рішення, - мотиваційне поле

керівної управлінської діяльності з його такими важливими компонентами, як стиль та індивідуальні цінності керівника, корпоративні цінності, етичні нормативи, його потреби та матеріальна зацікавленість.

Аксіологічний рівень доповнений до відомих компонентів ще визначеними нами підрівнями мікро-, макро-, мезосоціальних середовищ та показано їх зв'язок із таким важливим компонентом, як заходи впливу на суб'єкт.

Набув нового змісту і практичний рівень управлінського рішення, де відповідальна дія, завдяки якій саме і відбувається реалізація відповідальності керівника, має базуватися на виведених принципах керівної управлінської діяльності: здібності до дотримання прав і свобод людини та громадянина, утилітаризмі, справедливості.

Зроблено висновок, що впровадження даних досліджень у практику управлінської діяльності допоможе керівнику приймати та реалізувати ефективні рішення, запобігати негативним наслідкам кризових ситуацій. Водночас систему структурних компонентів відповідальності керівника можна більш повно зрозуміти лише тоді, коли буде засвоєна діалектика загального та одиничного, соціального та особистісного моментів зазначеної відповідальності.

Розділ другий “Поняття, сутність та правовий статус керівника державного підприємства, установи, організації в Україні” складається з двох підрозділів.

Перший підрозділ “Відповідально-акцентована модель керівника на сучасному етапі державотворення в Україні” присвячений подальшому розвитку найважливіших аспектів посилення провідної ролі керівника в управлінні організацією, а звідси і зміни підходів до соціально-правової та, зокрема, його адміністративної відповідальності, які поєднані в розроблену семифакторну відповідально-акцентовану модель сучасного керівника.

При розгляді фактора матеріальної зацікавленості керівника розкрито його динамічну систему основних складових та тенденцію трансформації відповідно до управлінської мотивації керівника, що знаходить своє місце в розробленій та схематично зображеній трьохвіссовій таблиці зазначеного фактора.

Особливу увагу приділено професійним і діловим якостям керівника державного підприємства, установи, організації, які мають бути притаманні на сучасному етапі і визначатися на підставі системи оцінки управлінського персоналу, елементами яких виступають загальні здібності до управлінської діяльності, спеціальні здібності та ділові якості керівника, у відповідних "центрах оцінки".

Наприкінці зроблено висновок про бажану притаманність вищезазначених факторів керівника, які повинні сприяти формуванню в першу чергу самовідповідальності, та слугувати факторами підвищення соціальної, правової,

зокрема, адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації в процесі його управлінської діяльності.

У другому підрозділі “Правове положення керівника державного підприємства, установи, організації” обґрунтовується тим, що в діяльності державних підприємств, установ, організацій поряд з інститутом “службових осіб”, “посадових осіб” існує інститут “керівника”, правові статуси яких мають багато схожого, але при цьому зазначені статуси відрізняються між собою і не є ідентичними, про що зазначено в Конституції України (статті 40, 42, 55, 56, 85, 86, 106), КупАП (статті 14, 166-1, 166-2, 166-4, 167-172), проекті Адміністративно-процесуального кодексу України від 19 червня 2002 р., Бюджетному кодексі (п.36 ст.2, п.1 ст.22, п.3 ст.23, п.2 ст.26), Митному кодексі України від 01.01.04 р. (статті 69, 362, 407 – 416, 427 - 430), Закону України “Про боротьбу з корупцією”, від 5 жовтня 1995 р. (ст. 10), Закону України “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 р. (статті 4, 5, 11, 25) та інших законах та підзаконних актах, які торкаються регулювання цих відносин. Одна з головних юридичних ознак, що відрізняє керівників від службових та посадових осіб державних підприємств, установ, організацій - це наявність державно-владних повноважень, реалізацією яких є видання розпоряджень та наказів, що являє собою правові акти управління, та право представляти організацію, якою він керує, в зовнішньому середовищі або в інших організаціях.

Ураховуючи законодавство більшості європейських країн та США, запропоновано будь-яку посадову особу публічної влади або державного службовця, наділеного організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими функціями, які були вибрані, призначені чи обрані, та виконують функцію від імені держави чи на службі в державі назвати “публічна посадова особа”, до якої саме належать керівники державних підприємств, установ, організацій, що сприяє приближенню до міжнародних стандартів. На засадах окреслених дефініцій формулюється загальне поняття керівника державного підприємства, установи, організації для будь-якої сфери правової відповідальності, що має діяти не лише в межах одного нормативно-правового акту.

Наступним етапом дисертаційної роботи стала розробка моделі правового статусу керівника державного підприємства, установи, організації, яка включає: сукупність його прав і обов'язків; державно-владних повноважень; обмежень; правове та економічне забезпечення; управлінсько-правову культуру, яка, крім особистих якостей керівника, його поваги до законності, особи, її прав, свобод, ділової репутації і гідності, включає професійну компетентність, а також – його відповідальність, яка є одним із головних елементів вищезазначеного правового статусу.

Обґрунтовано і доведено доцільність удосконалення законодавчо закріпленого правового статусу керівника державного підприємства, установи, організації та вичленення більш предметної сфери відповідальності його за прийняті рішення, дії чи бездіяльність, які вчиняються ним у процесі управлінської діяльності.

Третій розділ “Шляхи вдосконалення адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації” складається з трьох підрозділів.

У першому підрозділі “Місце і роль соціального механізму застосування юридичної відповідальності в діяльності керівника” відмічені конституційні засади юридичної відповідальності, надані відповідно до суб’єктивного і об’єктивного моментів останньої дві основні точки зору в юридичній науці.

З метою з’ясування засад юридичної відповідальності підкреслено, що вона виступає одним із різновидів соціальної, яка визначена як міра вільного прояву керівником свого обов’язку та права вибрати за конкретних умов оптимальний варіант формування відносин відповідно до своєї управлінської діяльності на підставі врахування актуальних інтересів суспільства та організації, якою він керує. При цьому обґрунтовуються відповідність юридичної відповідальності соціальній, надання першій специфічної властивості та персонального характеру, де соціальна і юридична відповідальність керівника розглядаються в єдності двох аспектів: ретроспективного і перспективного.

Для повнішого розкриття соціального механізму юридичної відповідальності керівника концентрується увага на розробленій та схематично зображеній моделі відповідальної управлінської діяльності керівника, основою якої слід вважати: прийняття та реалізацію управлінського рішення, що спрямоване до одної організаційної мети і утворює керівну управлінську діяльність, яка має істотні особливості, що виділяють її із соціальної поведінки керівника; персоніфікація в зв’язку з керівною посадою та напрям на досягнення організаційних цілей, де остання особливість управлінської діяльності керівника включає ряд проблем, пов’язаних із відповідальністю: співвідношення відповідальності керівника і колективу; визначення меж соціальної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації.

Звертається увага на важливу ознаку юридичної відповідальності керівника – персональний характер, що виступає однією із важливіших особливостей інституту відповідальності керівника, в якому керівна особа орієнтується на високоякісне виконання службових обов’язків на основі усвідомлення необхідності, корисності та значення цього.

Наприкінці підрозділу робиться висновок, що саме розгляд соціального механізму юридичної відповідальності керівника є важливим із позиції мотивації

позитивної керівної управлінської діяльності, а також нейтралізації її негативної сторони, і дає підстави визначити її як складову системи соціальної відповідальності, яку можна розглядати як правовідносини між державою і керівником, що виникають на підставі їх взаємних обов'язків при вчиненні правопорушення.

У другому підрозділі “Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації як вид юридичної відповідальності” зазначено, що, незважаючи на низку досліджень стосовно поняття “адміністративної відповідальності”, ні чинне законодавство, ні юридична наука не дають чіткого визначення зазначеного поняття.

Висвітлена надзвичайно важлива роль адміністративної відповідальності керівника у системі юридичної відповідальності та її управлінська сутність, яка, зрозуміло, пов'язана з плануванням, організацією, мотивацією і контролем. Адміністративна відповідальність керівника встановлюється КУпАП, Митним кодексом України від 01.01.04 р., Законом України “Про боротьбу з корупцією” від 05.10.95 р., Законом України “Про державну податкову службу в Україні” від 04.12.90 р. та іншими нормативно-правовими актами щодо зазначеного питання, а Бюджетним кодексом України додатково встановлюється ще й персональна відповідальність керівника (п.2, ст. 123). При цьому увага до застосування адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації останнім часом зменшилась, оскільки одне й те ж саме неправомірне діяння може кваліфікуватися як адміністративний, так і дисциплінарний проступок, де відбувається поступова заміна заходів адміністративного примусу на заходи дисциплінарного, що призводить, у свою чергу, до значного зниження ступеня ефективності юридичної відповідальності в управлінській сфері.

У дослідженні сформульовано відповідне поняття адміністративного проступку керівника державного підприємства, установи, організації як протиправне винне діяння, що посягає на права і свободи, власність громадян та юридичних осіб, а також неналежне виконання або невиконання встановлених управлінських правил як безпосередньо, так і вчинені протиправні дії їх підлеглих, забезпечення виконання яких входить до службових обов'язків як посадових осіб, які обіймають керівні посади на державних підприємствах, установах, організаціях, так і на інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення державно-владних повноважень у сфері державного управління і за які законом передбачено адміністративну відповідальність.

Подальше дослідження проблеми обумовлено включенням до загальновідомих принципів адміністративної відповідальності керівника ще й

наступних: дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; індивідуалізація; ситуаційність.

З метою розкриття зазначеної проблеми в цьому підрозділі концентрується увага на відповідальності керівника за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, а також обґрунтовується необхідність внесення в редакцію Закону України “Про боротьбу з корупцією” поняття особи керівника державного підприємства, установи, організації як суб'єкта зазначених правопорушень та поняття корупційного правопорушення.

У третьому підрозділі “Проблеми адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації та шляхи їх вирішення” концентрується увага на необхідності чіткого визначення адміністративної відповідальності зазначених керівних осіб, яка досі зовсім не визначена на законодавчому рівні, не підміняючи її адміністративною відповідальністю юридичних осіб. Існування адміністративної відповідальності юридичних осіб, на думку дисертанта, не має під собою досить чіткого теоретичного визначення і є дискусійним у плані обґрунтування складу адміністративного правопорушення (проступку). При цьому наголошується на визначенні Господарським кодексом України адміністративно-господарської відповідальності суб'єктів господарювання (ст.238), яка, на думку дисертанта, має багато спільного із економічною відповідальністю юридичних осіб.

Підрозділ завершується рядом пропозицій щодо включення до адміністративного законодавства певних редакційних викладень зазначеної проблеми; висвітлюються шляхи вдосконалення адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації, наголошується на тому, що при вирішенні питань зазначеної проблеми потрібен комплексний підхід, де адміністративна відповідальність поєднується з аналізом індивідуальних та загальних якостей керівника, його стилем управління та індивідуальними ціннісними орієнтаціями, які конче потрібні сучасній незалежній країні. Такий підхід до особи керівника дозволяє враховувати, крім дотримання ним демократичних цінностей, проголошених у Конституції України, його професійну і морально-психологічну відповідальність керівній управлінській посаді.

ВИСНОВКИ

При здійсненні адміністративної реформи в Україні слід досить виважено і обґрунтовано підходити до інституту адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації в період трансформації народногосподарського комплексу країни у ринкові відносини.

Ураховуючи умови переходу народногосподарського комплексу України з колії жорсткого державного управління економікою в ринкові відносини,

дисертантом робляться основні висновки, що торкаються питань із удосконалення відповідальності керівника у сучасних умовах та пропонуються наступні пропозиції, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства, яке регулює питання, пов'язані з відповідальністю керівника, взагалі, і адміністративною, зокрема.

По-перше, розробити та закріпити на законодавчому рівні спеціальний термінологічний апарат з питань адміністративної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій з урахуванням світового досвіду принципів побудови правової держави (її конституційних та суспільно-економічних засад), в якій керівники мають бути більш відповідальними перед формуваннями, якими вони керують, перед суспільством, громадянами України.

По-друге, комплексно вдосконалити інститут адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації з урахуванням суттєвої різниці, що існує між повноваженнями зазначених керівних, посадових та службових осіб при визначенні їх персональної відповідальності в посадових інструкціях та проекті Адміністративно-процесуального кодексу України від 19 червня 2002 р. (до ст.2):

п.7. Службова особа – це особа, яка займає постійно чи тимчасово в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форм власності, відповідну посаду, пов'язану із виконанням обов'язків за спеціальним повноваженням, стосовно осіб, що не перебувають з нею у службових відносинах, і має право застосувати заходи адміністративного примусу;

п.8. Посадова особа – це службова особа, яка була вибрана, призначена чи обрана на посаду, і при цьому виконує функцію від імені держави чи на службі в державі та наділена організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями;

п.9. Публічна посадова особа – це будь-яка посадова особа публічної влади або державний службовець, наділений організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими функціями, які були вибрані, призначені або обрані та виконують функцію від імені держави чи на службі у держави;

п.10. Керівник державного підприємства, установи, організації - це публічна посадова особа, яка призначається, обирається або затверджується для управління державним підприємством, установою, організацією, наділена державно-владними повноваженнями, несе персональну відповідальність за прийняття (неприйняття) та реалізацію управлінських рішень.

Вищезазначені поняття повинні бути загальними для будь-якої сфери правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність керівників державних підприємств, установ, організацій - різновид юридичної відповідальності публічних посадових осіб, які обіймають керівні управлінські посади на державних підприємствах, установах, організаціях, наділені державно-владними повноваженнями: за невиконання встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих, забезпечення виконання яких входить до їх управлінсько-службових обов'язків. Це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну управлінську діяльність чи бездіяльність керівних осіб, де остання має вираз у неприйнятті управлінських рішень.

Вирішення вищезазначених напрямів мають свій вияв у пропозиціях, пов'язаних із удосконаленням чинного законодавства щодо проблеми адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації, основними з яких є:

1. Доповнити статті 164-12, 167, 168, 168-1, 169, 170, 170-1, 171-1, 172, 172-1 КУпАП та визнати суб'єктом адміністративних правопорушень не тільки посадових осіб, але й, в першу чергу, керівника, який має нести відповідальність більшу, ніж будь-яка посадова особа не лише за свою управлінську діяльність безпосередньо, але й за протиправну діяльність своїх підлеглих. У кожну із вищезазначених статей слід додати фразу і викласти в такій редакції: "...тягне за собою накладення штрафу на керівника та інших посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності".

2. Внести зміни до ст. 320 чинного Митного кодексу шляхом визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, крім посадових осіб, ще й керівника, як це зазначено у ст. 103 Митного кодексу від 12.12.91 р., і викласти в такій редакції: "При вчиненні порушень митних правил підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, відповідальності підлягають керівник та інші посадові особи підприємств, установ, організацій."

3. Внести зміни до п.1 ст. 252 чинного Господарського кодексу України шляхом визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, крім зазначених осіб, ще й керівника, поняття якого відмічено у статтях зазначеного кодексу, і викласти в такій редакції: "1. Керівники та посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також громадяни, зареєстровані як підприємці, несуть адміністративну відповідальність згідно із законом". У зв'язку з цим потребує зміни і назва зазначеної статті, яку слід викласти в такій редакції: "Адміністративна відповідальність керівників, посадових осіб та громадян – підприємців."

4. Внести доповнення до ст. 2 Закону України "Про боротьбу з корупцією" шляхом визначення особи керівника державного підприємства, установи,

організації суб'єктом корупційного правопорушення і викласти це доповнення після пункту “в” у такій редакції: “г)керівники та інші посадові особи державних підприємств, установ, організацій”.

5. Внести доповнення до ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією” шляхом визначення поняття корупційного правопорушення і викласти його в такій редакції: “*корупційне правопорушення* – це суспільно небезпечні, протиправні, навмисні дії, що посягають на встановлений порядок управління, здійснені службовими або посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, керівниками державних підприємств, установ, організацій із наданими їм державно-владними повноваженнями, за які законом передбачено адміністративну та дисциплінарну відповідальність”.

6. Внести зміни до ст.43 Закону України “Про охорону праці” від 14.10.92р. шляхом визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, крім зазначених осіб, ще й керівника, і викласти в такій редакції: “Застосування штрафних санкцій до керівника, посадових осіб и працівників за порушення законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення.” У зв'язку з цим потребує зміни і назва зазначеної статті, яку слід викласти в такій редакції: “Штрафні санкції до юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, керівників, посадових осіб та працівників.”

7. Внести зміни до ст.36 Закону України “Про оплату праці” від 24.03.95 р. шляхом визначення суб'єктами адміністративної та інших видів відповідальності керівника, посадових та службових осіб і викласти в такій редакції: “За порушення законодавства про оплату праці суб'єктами господарювання, керівник, посадові та службові особи притягаються до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно з законодавством”.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Охотнікова О. М. Роль системи оцінки професійних у ділових якостей у підборі управлінського персоналу ОВС // Вісник Запорізького юридичного інституту .– 1997. - №2. – С.186-190.

2. Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1998. - №3. – С.143-148.

3. Охотнікова О.М. Деякі аспекти посилення соціально-правової відповідальності керівника в антикризовому менеджменті // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. - №3. – С.65-75.

4. Лукашевич В.Г., Охотнікова О.М. Посилення соціальної відповідальності керівника // Вісник Запорізького юридичного інституту. - 1998. - №2. – С.20-28.

5. Охотнікова О.М. Аналіз стану та шляхи посилення боротьби з корупцією в Україні // Науковий вісник: Збірник наукових праць Академії державної податкової

служби України. – 2000.- №3 (17). – С.224-230.

АНОТАЦІЇ

Охотнікова О.М. Адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія державної податкової служби України, Ірпінь, 2004.

У дисертації визначаються нові спеціальні терміни щодо адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації в Україні. Вводиться комплексне поняття відповідальності керівника та визначаються її елементи.

Розроблена модель правового статусу керівника державного підприємства, установи, організації відповідно до основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

Пропонуються шляхи удосконалення законодавчої бази стосовно керівників державних підприємств, установ, організацій; теоретично обґрунтовується необхідність запровадження та визначаються основні засади інституту керівника державного підприємства, установи, організації. Досліджуються питання підвищення ефективності боротьби із вчиненням корупційних правопорушень керівника. Розглядається проблема підбору керівних управлінських кадрів з огляду на систему оцінки професійних і ділових якостей керівника у відповідних “центрах оцінки”. Виявлена циклічність розвитку проблеми відповідальності керівника відповідно до економічних та виробничих циклів: під час економічного підйому настає невизначеність розвитку проблеми відповідальності керівника, і, навпаки, знижки темпу економічного стану зумовлюють її посилення (персоніфікація).

На підставі теоретичних висновків та аналізу чинного законодавства і міжнародного досвіду розроблені та внесені пропозиції до поточного законодавства, які, на думку дисертанта, повинні вдосконалити інститут адміністративної відповідальності керівника державного підприємства, установи, організації.

Ключові слова: державне підприємство, установа, організація, службова особа, посадова особа, керівник, правовий статус керівника, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність керівника державного підприємства, установи, організації.

Охотникова Е.Н. Административная ответственность руководителя государственного предприятия, учреждения, организации в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по

специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия государственной налоговой службы Украины, Ирпень, 2004.

В диссертации проведены исследования, целью которых есть разработка и закрепление на законодательном уровне специального терминологического аппарата, относящегося к проблеме административной ответственности руководителей государственных предприятий, учреждений, организаций, учитывая при этом мировой опыт, общеизвестные положения международного права, принципы построения правового государства, в котором руководители должны быть в социальном и в правовом аспектах более ответственны перед обществом, своей организацией, которой они управляют, гражданами Украины, а именно: разработаны определения понятий "руководитель государственного предприятия, учреждения, организации", "должностное лицо", "служебное лицо" с учетом разницы, которая существует между полномочиями указанных лиц при определении их персональной ответственности. При этом предложено, что любое должностное лицо публичной власти, государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, которые исполняют функции от имени государства или находятся на службе у государства, следует именовать публичными должностными лицами в соответствии с международным правом. Введены также определения понятий "социальная ответственность руководителя", "юридическая ответственность руководителя", "административная ответственность руководителя", в основе которых лежит принятие (непринятие) и реализация управленческих решений.

В соответствии с основными положениями Концепции административной реформы в Украине, "Программой работы с руководителями предприятий, учреждений и организаций", утвержденной Указом Президента Украины от 10.11.1995 р., разработана модель правового статуса, включающего также и предложенный "Этический кодекс руководителя государственного предприятия, учреждения, организации".

Положение позволит увязать статус руководителя государственного предприятия, учреждения, организации с уровнем его персональной ответственности за принятие (непринятие) и реализацию управленческих решений: социальной, правовой, в частности, административной. А эффективная реализация ответственности руководителя возможна при учетывании таких основных факторов, как: ценностные ориентации руководителя, материальная заинтересованность, способность к защите прав и свобод человека и гражданина, культура управленческой деятельности, справедливость, утилитаризм. Указанные факторы составляют разработанную семифакторную ответственно-акцентированную модель современного руководителя и

способствуют повышению его ответственности, которая повышается во время снижения темпов роста экономики и, наоборот, приобретает менее выраженный характер при ее подъеме.

В диссертации также исследуются пути усовершенствования административной ответственности руководителя, которая до сих пор не определена на законодательном уровне, а иногда подменяется административной ответственностью юридических лиц, не имеющую под собой четкую теоретическую основу, и является дискуссионной в плане обоснования состава административного правонарушения (проступка); а также вносится ряд предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство по усовершенствованию административной ответственности руководителя государственного предприятия, учреждения, организации.

На основе проведенного исследования проблемы, которое включает в себя анализ действующего законодательства, мировой опыт, теоретические выводы, разработаны и внесены предложения о комплексном подходе в решении данной проблемы, где ответственность руководителя объединяется с его личными и моральными качествами, профессиональной компетентностью, ценностными ориентациями, культурой управленческой деятельности, стилем управления, интеллектом, придерживанием основных демократических принципов управления, умения руководителя реагировать на кризисные ситуации, которые присущи Украине, и нести при этом повышенную, как для руководящего лица, правовую, в частности, административную ответственность, где эффективной реализацией последней будут конкретные предложения о комплексном усовершенствовании законодательства в части института административной ответственности руководителя государственного предприятия, учреждения, организации в Украине.

Ключевые слова: государственное предприятие, учреждение, организация, служебное лицо, должностное лицо, публичное должностное лицо, руководитель, правовой статус руководителя государственного предприятия, учреждения, организации, административная ответственность руководителя.

Okhotnikova O.M. Administrative Responsibility of the Manager of the State Factory, Establishment, Organization in Ukraine. - The Manuscript.

Thesis is submitted for a Candidate's degree in jurisprudence on a speciality 12.00.07- the theory of management; the administrative law and process; the financial law; the information law. – The National Academy of State Tax Service of Ukraine, Irpin, 2004.

The new special terms concerning the administrative responsibility of the manager of the state factory, establishment, organization in Ukraine are defined in this thesis.

According to the concept of the Administrative reform in Ukraine the model of law status of the manager of the state factory, establishment, organization is developed.

Legislative foundations ways of improvement and introduction of the institute of managers of state factories, establishments, organizations are theoretically proved, determined and developed. The increasing efficiency problems of combating corruption offences of the officers are investigated. The problem of appointment of professional managing staff in accordance to the system of estimation of their skills in the “Offices of Testifying ” is also considered. The cyclic development of the problems of responsibility of the manager in accordance with economical cycles is revealed, and it proceed in connection with economical and producing cycles. During the economical increasing development of this problem decreases unlike the situations of economical crisis. On the basis of theoretical conclusions and the analysis of the current legislation and international experience author offers a complex improvement of the institute of administrative responsibility of the manager of the state factory, establishment, organization.

Key words: state factory establishment, organization, the official, the manager, legal status of the manager, administrative offenses of the manager of the state factory, establishment, organization, administrative responsibility of the manager of the state factory, establishment, organization.