

УДК 342.922:35.086

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2022.21>*О. А. Машиніченко**orcid.org/0000-0001-7745-6581**аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Державного університету інфраструктури технологій*

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА ПІДПРИЄМСТВА

Розглянемо насамперед підстави притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності. Адже у юридичній літературі немає єдиного бачення цієї проблеми. Зокрема, В.А. Юсупов, В.І. Димченко, А.Г. Корчагін, В.Г. Чмутов підставою притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності вважають дію або бездіяльність, що є адміністративним правопорушенням і, в той же час, дисциплінарним проступком [1].

На думку М.Ф. Забалуєвої посадові особи притягаються до адміністративної відповідальності у разі скоєння ними адміністративного правопорушення та наявності правового акту компетентного органу адміністративної юрисдикції, яким встановлюється факт його вчинення та конкретна міра відповідальності [2].

О.І. Щербак відзначає, що у разі порушення посадовими особами ст. 9 КпАП підставою для притягнення до адміністративної відповідальності виступає адміністративне правопорушення, а у випадку невжиття заходів по забезпеченню виконання правил іншими особами – посадовий адміністративний проступок [3].

На нашу думку, підставою адміністративної відповідальності керівника підприємства як різновиду посадових осіб є адміністративно-посадовий проступок. Можливість для виділення такого проступку дають у сукупності статті 9 та 14 КпАП. Окреме застосування до керівника підприємства або ст. 9, або 14 КпАП значно звужує обсяг його адміністративної відповідальності як посадової особи, діяльність якого, з метою реалізації управлінських функцій, має владно-розпорядчий характер і спрямована на організацію та забезпечення якості праці інших осіб.

Водночас таке розуміння дає можливість вирішити довготривалу суперечку про допустимість поєднання адміністративних та дисциплінарних стягнень при вчиненні одного правопорушення. Її поява була обумовлена тим, що у адміністративному законодавстві отримало юридичне оформлення переведення окремих дисциплінарних порушень посадових осіб у адміністративні (наприклад, розпиття спиртних напоїв). З приводу цього позиції науковців розділились: одні сприймали таку можливість, інші відкидали.

На нашу думку, адміністративно-посадовий проступок, як підстава для притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності – граничне явище між дисциплінарним та адміністративним правопорушенням. З огляду на це, навряд чи можна погодитись з викладеними вище позиціями В.І. Димченко, А.Г. Корчагіна, В.Г. Чмутова. І дисциплінарні, і адміністративні стягнення мають караючий характер. Тому по аналогії про недопустимість поєднання кримінальної відповідальності з адміністративною та дисциплінарною слід вирішувати питання про співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності у випадку скоєння проступку, що містить елементи обох.

Щодо включення правового акту органів адміністративної юрисдикції до підстав притягнення керівників підприємств до адміністративної відповідальності, то така позиція є неправомірною, оскільки, по-перше, суперечить змісту ст. 9, 14 КпАП; а, по-друге, не враховує, що моменти вчинення адміністративного правопорушення та його документальної фіксації можуть у часі не збігатися.

Зробимо аналіз складу адміністративно-посадового проступку керівника підприємства. А це передбачає, з'ясування його (проступку) об'єкту, об'єктивної та суб'єктивної сторін.

Серед об'єктів адміністративно-посадових проступків керівника підприємства вбачається доцільним розрізняти:

1) об'єкти, за посягання на які лише керівник підприємства підлягає адміністративній відповідальності;

2) об'єкти, за посягання на які керівник підприємства несе адміністративну відповідальність разом з іншими посадовими особами;

3) об'єкти, за посягання на які керівник підприємства несе адміністративну відповідальність лише за умови, коли забезпечення виконання конкретних правил не передано ним, за допомогою локальних нормативних актів, до компетенції підлеглих посадових осіб, якщо інше не передбачено законодавством. Так, наприклад, згідно із пунктом 5 ст. 23, ст. 24 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» його голова несе безпосередню відповідальність за

створення безпечних умов праці дня членів свого господарства і найманих працівників, дотримання вимог техніки безпеки, виробничо-гігієнічних, санітарних правил, пожежної безпеки; за подання недостовірної звітності.

Об'єктами, за посягання на які керівник підприємства підлягає відповідальності разом з іншими відповідальними посадовими особами, виступають: вимоги законодавства про працю та охорону праці (ст. 41 КпАП); порядок укладання, зміни і доповнення колективного договору (ст. 41-1, 41-2, 41-5 КпАП); право державної власності на надра, води, ліси, тваринний світ, передбачене ст 47-50 КпАП (в частині укладання угод, які у прямій чи прихованій формі порушують це право); правила використання електричної та теплової енергії (ст. 98 КпАП); правила безпеки при використанні газу (ст. 101-103 КпАП); правила безпеки на транспорті (ст. 128, 129 КпАП); права товаровиробників і споживачів (ст. 164-3 КпАП); правила громадського порядку (частина II ст. 179 КпАП); встановлений порядок управління (ст. 188-1, 211-2-211-4 КпАП); правила здійснення фінансової діяльності (ст. 164-2 КпАП).

До об'єктів, за посягання на які керівник підприємства підлягає відповідальності лише за умови, що забезпечення виконання конкретних правил не передано ним за допомогою локальних нормативних актів до компетенції підлеглих посадових осіб, доцільно віднести санітарно-гігієнічні і санітарно-протиепідемічні правила і норми, передбачені ст. 42 КпАП; правила охорони здоров'я населення (ст. 42-1, 42-2, КпАП); правила безпеки у промисловості (ст. 93-96, 99, 100, 1032 КпАП); ветеринарно-санітарні правила (ст. 105, частина I ст. 106, 107 КпАП); правила безпеки на транспорті (ст. 128-1 КпАП); порядок заняття підприємницькою діяльністю (ст. 164 КпАП); фінансові правила (ст. 165-1, 165-2 КпАП); стандарти, технічні умови і зразки щодо якості, комплектності та упаковки продукції (ст. 167-170 КпАП); правила сертифікації (ст. 170-1 КпАП); метрологічні правила (ст. 171, 172 КпАП); правила пожежної безпеки (ст. 175, 1888 КпАП); порядок управління (ст. 186, 188-2, 188-3, 188-4, 188-5, 188-6, 200, 201, 204 КпАП); митні правила (частина I ст. 208, частина II ст. 208-1, 209 КпАП, ст. 104-120 Митного кодексу України); правила охорони надр, вод, лісів, земель, тваринного світу, атмосферного повітря, об'єктів природно-заповідного фонду та їх використання, передбачені ст. ст. 52, 53, 532, 54, 55, 57, 58, 59, 60-61, 63, 71, 72, 78, 79, 79-1, 80, 82, 83, 91, 91-1, 91-2 КпАП.

Спостереження за станом забруднення поверхневих вод здійснювалися на 136 водних об'єктах, з них на 72 виявлено випадки високого забруд-

нення, в основному сполуками азоту, нафтопродуктами та важкими металами. Контроль 47 водних об'єктів на гідробіологічні показники засвідчив, що серед них немає жодного, який би відповідав фоновому стану, чи відносився б до класу «чисті води». Екосистема перебуває у стані екологічної напруги на 34 водоймах, в тому числі з елементами регресу – на 11 водоймах.

Щодо об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення посадових осіб, то у юридичній літературі існує різне бачення цієї проблеми.

Так, В.Г. Чмутов характеризує її через протиправність поведінки посадових осіб (при прийнятті ними незаконних рішень; при дачі підлеглим вказівок, що суперечать адміністративним правилам; при відсутності належного контролю за виконанням підлеглими встановлених правил) або як сукупність протиправності та певних її наслідків [1].

М.Ф. Забалуєва специфіку об'єктивної сторони адміністративних правопорушень посадових осіб вбачає у суспільній шкідливості та протиправності їх дій чи бездіяльності (порушення певних правил, за що передбачені певні адміністративно-правові санкції; невиконання приписів органів, які здійснюють державний контроль; порушення прав держави) [2].

На думку Н.В. Гапоненка, елементами об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, скоєного генеральним директором виробничого (промислового) об'єднання, є діяння, які формально відповідають тим, що вимагаються, але не дають необхідного результату; бездіяльність; діяння, що суперечать законодавству [4].

З огляду на викладене та враховуючи той факт, що предметом нашого дослідження виступає адміністративно-правовий статус керівника підприємства, навряд чи можна погодитись з позицією Н.В. Гапоненка. Автор розглядає проблему відповідальності керівника у трьох площинах – як елемент статусу цього суб'єкту управління, як метод організації процесу управління та метод функціонування системи управління у єдності цільової діяльності суб'єктів та об'єктів управління з урахуванням усієї складності, різноманітності взаємодії державно-правової, політичної та загальносоціальної сутності управління, тобто в контексті комплексного інституту юридичної відповідальності в управлінні.

Досить плідною для розв'язання проблеми сутісної характеристики об'єктивної сторони складу адміністративно-посадового проступку керівника підприємства є точка зору М.Ф. Забалуєвої. Акцент науковця на суспільній шкідливості адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою, сприяє відмежуванню цього правопорушення від кримінальних злочи-

нів, а запропоновані нею форми прояву протиправності поведінки даної категорії службовців мають реальне підґрунтя – діюче адміністративне законодавство.

Специфіку ж об'єктивної сторони, на яку вказує В.Г. Чмутов, доцільно було б враховувати при конструюванні складів адміністративних правопорушень, особливо у тих випадках, коли статті КпАП передбачають відповідальність громадян та посадових осіб – шляхом конкретизації у примірні дії. Це б сприяло, по-перше, обмеженню адміністративного розсуду при притягненні посадових осіб до адміністративної відповідальності; по-друге, уточненню кола тих службових обов'язків, за невиконання чи неналежне виконання яких може бути накладене адміністративне стягнення.

Зважаючи на викладене, до елементів об'єктивної сторони адміністративно-посадового проступку керівника підприємства доцільно віднести суспільну шкідливість проступку, його протиправність та наслідки протиправної поведінки.

Наслідки, як елемент об'єктивної сторони, притаманні лише небагатьом складам адміністративно-посадових проступків керівника підприємства, а саме, передбаченим ст. 53, частиною II ст. 57, 58, частиною I ст. 59, статтями 72, 99, 100, частиною II ст. 164-3, статтями 166-1, 166-2 КпАП.

Наступною необхідною складовою конструкції складу адміністративного правопорушення є його суб'єкт.

Підтримуючи позицію, висловлену у працях Є.В. Додіна, М.Г. Мещерякова, В.Г. Чмутова, вважаємо, що керівник підприємства, незалежно від форми власності на його майно – це спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності, що посідає неоднозначне, у порівнянні з громадянами, місце в системі соціального і державного управління. Адже основна його функція – забезпечення організованості, порядку, дисципліни на підвідомчих об'єктах, з допомогою наданих владно-розпорядчих повноважень. Тому суспільна шкідливість його неправомірних дій чи бездіяльності керівника полягає не тільки в тому, що він сам не дотримує встановленого державою адміністративного правопорядку, а й не забезпечує його дотримання підлеглими. Тобто керівник підприємства підлягає адміністративній відповідальності не за будь-яке правопорушення, а за скоєння саме адміністративно-посадових проступків. Саме з цією метою КпАП містить такі їх склади, суб'єктом яких виступає тільки керівник підприємства, або ж керівник та інші посадові особи.

Ще одним аргументом, який свідчить про підвищені вимоги законодавця до керівника підприємства, диференціацію різних суб'єктів відповідальності, є застосування до даного різ-

новиду посадових осіб більш жорстких, в порівнянні з громадянами, адміністративних санкцій.

Суб'єктивна сторона адміністративно-посадового проступку керівника підприємства проявляється в тому, що цей проступок є винною поведінкою. Але на відміну від кримінального, адміністративне законодавство не закріплює, як правило, конкретну її форму стосовно посадових осіб, в тому числі і керівника підприємства. Така прогалина породжує невизначеність – яким же чином форма вини при скоєнні адміністративно-посадового проступку впливає на розмір і вид стягнень, що застосовуються до посадових осіб? Якщо ж між вказаними явищами не існує прямого зв'язку, то навіщо тоді у КпАП ст. 10 та ст. 11, котрі не відіграють суттєвої ролі? Вважаємо, що соціальна значущість займаного керівником підприємства положення, його перебування на чолі організації потребують нагального вирішення цієї проблеми.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що адміністративна відповідальність керівника підприємства – це система суспільних відносин, урегульована нормами адміністративного права та правозастосовними актами, що забезпечують виконання ним певного адміністративно-правового обов'язку. Її механізм містить два аспекти: 1) активний (проспективний) – правовідносини, в яких здійснюється особиста орієнтація поведінки, самопідпорядкування бажань, діяльності керівника підприємства вимогам адресованих йому адміністративно-правових норм; 2) пасивний (ретроспективний) – правовідносини між керівником підприємства, який вчинив адміністративно-посадовий проступок, і державою в особі органів адміністративної юрисдикції.

Література

1. Чмутов В.Г. Административная ответственность служащих. Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. С. 65-66.
2. Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 12-15.
3. Цветков В.В., Щербак А.И. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления. К., 1985. 230 с.
4. Гапоненко Н.В. Правовой статус генерального директора производственного (промышленного) объединения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 6-11.

Анотація

Машиніченко О. А. Особливості та підстави адміністративної відповідальності керівника підприємства. – Стаття.

Адміністративно-посадовий проступок, як підстава для притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності – граничне явище між

дисциплінарним та адміністративним правопорушенням.

Щодо включення правового акту органів адміністративної юрисдикції до підстав притягнення керівників підприємств до адміністративної відповідальності, то така позиція є неправомірною.

Серед об'єктів адміністративно-посадових проступків керівника підприємства вбачається доцільним розрізняти: об'єкти, за посягання на які лише керівник підприємства підлягає адміністративній відповідальності; об'єкти, за посягання на які керівник підприємства несе адміністративну відповідальність разом з іншими посадовими особами; об'єкти, за посягання на які керівник підприємства несе адміністративну відповідальність лише за умови, коли забезпечення виконання конкретних правил не передано ним, за допомогою локальних нормативних актів, до компетенції підлеглих посадових осіб, якщо інше не передбачено законодавством.

Вважаємо, що керівник підприємства, незалежно від форми власності на його майно – це спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності, що посідає неоднозначне, у порівнянні з громадянами, місце в системі соціального і державного управління.

Суб'єктивна сторона адміністративно-посадового проступку керівника підприємства проявляється в тому, що цей проступок є винною поведінкою.

Зазначено, що адміністративна відповідальність керівника підприємства – це система суспільних відносин, урегульована нормами адміністративного права та правозастосовними актами, що забезпечують виконання ним певного адміністративно-правового обов'язку. Її механізм містить два аспекти: 1) активний (проспективний) – правовідносини, в яких здійснюється особиста орієнтація поведінки, самопідпорядкування бажань, діяльності керівника підприємства вимогам адресованих йому адміністративно-правових норм; 2) пасивний (ретроспективний) – правовідносини між керівником підприємства, який вчинив адміністративно-посадовий проступок, і державою в особі органів адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний проступок, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий статус, публічне адміністрування, владні повноваження, компетенція, статус, керівник, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, управління підприємством.

Summary

Mashynichenko O. A. Peculiarities and grounds of administrative responsibility of the head of the enterprise. – Article.

Administrative misconduct, as a basis for bringing officials to administrative responsibility, is a borderline phenomenon between a disciplinary and an administrative offense.

Regarding the inclusion of a legal act of administrative jurisdiction bodies in the grounds for bringing the heads of enterprises to administrative responsibility, such a position is illegitimate.

Among the objects of administrative and professional misconduct of the head of the enterprise, it is considered appropriate to distinguish: objects for which only the head of the enterprise is subject to administrative liability; objects for which the head of the enterprise bears administrative responsibility together with other officials; objects for the encroachment of which the head of the enterprise bears administrative responsibility only on the condition that the enforcement of specific rules has not been transferred by him, with the help of local regulations, to the competence of subordinate officials, unless otherwise provided by law.

We believe that the head of the enterprise, regardless of the form of ownership of his property, is a special subject of administrative responsibility, who occupies an ambiguous place in the system of social and state administration compared to citizens.

The subjective side of the administrative misconduct of the head of the enterprise is manifested in the fact that this misconduct is culpable behavior.

It is noted that the administrative responsibility of the head of the enterprise is a system of social relations regulated by the norms of administrative law and law-enforceable acts that ensure his fulfillment of a certain administrative-legal obligation. Its mechanism contains two aspects: 1) active (prospective) – legal relations in which personal orientation of behavior, self-subordination of the desires and activities of the head of the enterprise to the requirements of the administrative and legal norms addressed to him is carried out; 2) passive (retrospective) – legal relationship between the head of the enterprise, who committed an administrative misconduct, and the state in the form of bodies of administrative jurisdiction.

Key words: administrative liability, administrative offense, administrative-legal regulation, administrative-legal status, public administration, authority, competence, status, manager, official, subject of authority, enterprise management.