

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ КОНЦЕСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті на основі теоретичних джерел, норм національного законодавства досліджено підстави притягнення осіб до адміністративної відповідальності у сфері концесійних правовідносин, проаналізовано правові наслідки таких правопорушень та їх вплив на подальший розвиток концесійних правовідносин.

Ключові слова: концесійна діяльність, концесійні правовідносини, концесіодавець, концесіонер, правопорушення, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність.



**Макаренко Аліна
Вікторівна,**

*старший викладач
кафедри теорії
та історії держави
і права юридичного
факультету ДВНЗ
«Київський національний економічний
університет імені
Вадима Гетьмана»*

Процес інтеграції України до світової спільноти та забезпечення належного рівня відносин нашої держави з іншими країнами передбачає проведення низки економічних, політичних і соціальних реформ, створення прозорого та дієвого правового поля для суб'єктів господарської діяльності. Питання застосування концесії як одного із засобів залучення приватних інвестицій до державного та комунального секторів останнім часом часто обговорюється як на державному рівні, так і в засобах масової інформації.

Концесійна діяльність здійснюється на підставі концесійного договору – договору, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до законодавства України з метою задоволення громадських потреб [1].

Як бачимо з нормативного визначення, однією з особливих рис концесії є те, що однією стороною в правовідносинах завжди постає держава як носій суверенної влади. Тобто, з одного боку, держава є стороною

договору, а з іншого – надає дозвіл на здійснення діяльності, пов'язаної з її монополюючим правом на об'єкт своєї діяльності, або на заняття діяльністю, що є прерогативою держави. Відповідно і в питаннях відповідальності за порушення у сфері концесійного законодавства держава має привілейоване становище та право застосування санкцій, чим порушує ідею рівності сторін концесійного договору.

Питанням правового регулювання концесійних правовідносин приділяли увагу чимало вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: С. Братусь, О. Дзера, В. Мамутов, Ю. Вдовенко, О. Шаповалова, В. Щербина. Питанням адміністративної відповідальності у сфері господарської діяльності присвячено наукові праці О. Жильцова, С. Фетісової. Проте питання юридичної відповідальності, а зокрема підстави притягнення до адміністративної відповідальності учасників концесійної діяльності на різних її етапах, потребує детальнішого розгляду, аналізу та пропозицій.

Актуальність досліджень з цієї тематики обґрунтовано і впливом світової економічної кризи, і пов'язаних з цим об'єктивних суперечностей правового та організаційно-економічного характеру, що призводять до адміністративних правопорушень у сфері господарської діяльності та концесійної діяльності зокрема. Такі правопорушення негативно впливають на соціально-економічні умови і сприяють зниженню рівня довіри громадян до держави, деформують принципи побудови державно-приватного партнерства.

Метою нашої статті є дослідження основних підстав притягнення учасників концесійних правовідносин до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері концесійної діяльності, аналіз доцільності притягнення винних осіб у цій сфері до адміністративної відповідальності та впливу наслідків застосування санкцій на подальший розвиток концесійних відносин.

У літературі та й на законодавчому рівні відповідальність поділяють на договірну та позадоговірну. Договірною вважається відповідальність у формі відшкодування збитків, сплати неустойки, втрати завдатку або позбавлення суб'єктивного права за невиконання або неналежне виконання зобов'язань, які виникли з договору. Така відповідальність є договірною, оскільки настає за порушення обов'язків, що засновані на договорі [2, ст. 235].

Позадоговірна відповідальність настає за вчинення протиправних дій однією особою щодо іншої за відсутності між ними договору або незалежно від наявних між ними договірних відносин. Вона настає за порушення обов'язку, встановленого законом або підзаконним актом, і найчастіше виражається у формі відшкодування збитків [3].

Відшкодування збитків є одним із різновидів фінансових санкцій, оскільки безпосередньо зачіпає фінансову спроможність сторони, яка порушила зобов'язання. Найчастіше застосування фінансових санкцій сторони передбачається в договорі концесії. Так, стаття 13 Закону України «Про концесії» передбачає від-

повідальність сторін за невиконання зобов'язань за концесійним договором. А саме: за невиконання або за неналежне виконання умов концесійного договору, зокрема за зміну або розірвання договору в односторонньому порядку, крім випадків, передбачених цим Законом, сторони несуть відповідальність, установлену законами України та концесійним договором [1].

На думку судді Верховного суду України М. Гусака, фінансові або економічні санкції є нічим іншим, як адміністративною відповідальністю. Якщо погодитися з висновком, що фінансові санкції не є різновидом адміністративної відповідальності, а постають як самостійний вид, можна дійти висновку, що така відповідальність застосовуватися не повинна, оскільки суперечить Конституції України [4]. Адже в ст. 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [5].

Владний акт держави, який є джерелом концесійних правовідносин, виводить права й обов'язки сторін за межі цивільного права, надає нормативної обов'язковості для сторін. Концесійний договір не належить за рядом ознак і до типового публічного правового (адміністративного) договору. Але в питанні притягнення учасників концесійних правовідносин до адміністративної відповідальності варто керуватися лише законами та дотримуватися принципу

рівності сторін. Тобто сторони концесійного договору – органи державної влади та місцевого самоврядування, з одного боку, та приватні інвестори, з іншого, – у питанні адміністративної відповідальності є рівними та не мають жодних привілеїв, які б могли передбачатись у договорі.

Підхід О. Віхрова безпосередньо стосується договорів концесії, однією зі сторін яких є держава. Учений пропонує застосовувати принцип пропорційності відповідальності правовим наслідкам від скоєння правопорушення. Підвищена відповідальність передбачається законодавцем у разі скоєння правопорушень, які зазіхають на нормальне функціонування економіки в цілому. В юридичній літературі обґрунтовано, що одним із критеріїв віднесення господарських зобов'язань і зокрема зобов'язань, що виникають у сфері концесійної діяльності, до тих, що потребують особливого державного захисту, є наявність публічного елемента, а також вплив на інтереси держави [6, с. 28–36]. Аналізуючи положення правових норм, що регулюють концесійні відносини, можна зробити висновок, що до сторін можуть бути застосовані різні види юридичної відповідальності [10].

Підставою юридичної відповідальності учасника концесійних відносин є вчинене ним правопорушення у сфері концесійної діяльності. Закон України «Про концесії» передбачає такі сфери господарювання, де може бути застосована концесійна діяльність і відповідно можуть виникнути правопорушення: водопостачання, відведення та очищення стічних вод

у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; надання послуг міським громадським транспортом; збирання та утилізація сміття, оброблення відходів; пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування; будівництво (комплекс дорожньо-будівельних робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом) та/або експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд; будівництво та/або експлуатація залізниць, аеропортів, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, інших шляхів сполучення, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; охорона здоров'я; надання телекомунікаційних послуг, зокрема з використанням телемереж; надання поштових послуг; виробництво, транспортування і постачання тепла у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та розподіл і постачання природного газу; виробництво та (або) транспортування електроенергії; громадське харчування; будівництво жилих будинків; надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері; використання об'єктів соціально-культурного призначення

(за винятком тих, що розташовані у рекреаційних зонах); створення комунальних служб паркування автомобілів; надання ритуальних послуг; будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії; будівництво, реконструкція та експлуатація внутрішньогосподарських меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури [1]. У кожній з цих сфер господарської діяльності може виникнути безліч різноманітних правопорушень, зокрема й адміністративних, за які передбачено різні види юридичної відповідальності.

Аналізуючи судову практику можна дійти висновку, що найбільш поширеними правопорушеннями у сфері концесійної діяльності на сьогодні є такі:

– адміністративне правопорушення за ст. 188-28 Кодексу України про адміністративні правопорушення – невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, щодо усунення порушень правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху [7]. Ураховуючи, що державні підприємства не одержують бюджетних коштів для проведення поточного ремонту та експлуатаційного утримання дорожньої мережі, а здійснюють виконання цих робіт за укладеними договорами концесії, відповідальність вони повинні нести лише за невиконання або неналежне виконання умов укладених договорів концесії;

– адміністративні правопорушення за ст. 163-2 ч. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення – несвоєчасне подання платіжних доручень і перерахування належних до сплати податків та зборів податку на прибуток приватних підприємств [7]. У таких категоріях справ варто звертати увагу на об'єднання особових рахунків при передачі справ від концесіодавця концесіонеру;

– адміністративні правопорушення за ч. 1 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення – порушення права на інформацію та права на звернення [7]. Так, суд визнав винним посадову особу у скоєнні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме голова Ручівської сільської ради Роздольненського району АР Крим відмовив у наданні інформації щодо звернення громадянина про надання копії договору концесії комунального водопроводу, укладеного між Ручівською сільською радою та ПП «Кузьменко» від 2008 року.

Крім того досить поширеними адміністративними правопорушеннями у сфері концесійної діяльності є правопорушення, що посягають на власність; у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини; правопорушення у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних матеріалів; правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; правопорушення в галузі стандарти-

зації, якості продукції, метрології та сертифікації; адміністративні корупційні правопорушення.

Особа, з якою укладено договір оренди чи концесії щодо об'єкта централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебуває у комунальній власності, має обов'язок протягом трьох місяців з дня підписання відповідного договору забезпечити відповідність своєї матеріально-технічної бази та штату спеціалістів ліцензійним умовам здійснення господарської діяльності, для якої об'єкт береться в оренду чи концесію, і одержати ліцензію на відповідний вид діяльності.

Ця норма Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» наражає потенційного приватного партнера на загрозу застосування санкцій, а саме штрафів органів контролю за здійснення неліцензованої діяльності. За чинними процедурами на отримання ліцензії піде від 1 місяця до півроку, залежно від наявності всіх необхідних технічних документів, дозволів на використання надр тощо. Відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» здійснення діяльності без ліцензії тягне адміністративну та фінансову відповідальність підприємства – приватного партнера. Тому інвестор просто збанкрутує, сплачуючи штрафи всім органам контролю, які почнуть тиснути на інвестора одразу ж після реєстрації договору концесії або оренди.

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» до суб'єктів

господарювання за провадження господарської діяльності без ліцензії застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафів у розмірах, установлених законом [8].

Доцільно погодитися з думкою С. Фетісової, що для ефективного застосування адміністративної відповідальності у сфері господарювання достатньо восьми видів стягнень. До них слід віднести такі: попередження, штраф, конфіскацію, безоплатне вилучення незаконно добутих продуктів моря, зупинення діяльності суб'єкта господарювання (певного виду діяльності), анулювання дозволу (ліцензії), припинення суб'єкта господарювання та виправні роботи [9].

Варто відзначити, що адміністративна відповідальність учасників концесійних правовідносин реалізується переважно через правовідновлювальну та репресивну функції. На нашу думку, варто адміністративну відповідальність юридичних осіб-концесіонерів поєднувати з персональною відповідальністю посадових осіб та чітко прописувати це при підписанні концесійних договорів

Договірна форма концесії в нашій державі є досить важливим інструментом розподілу прав та обов'язків, відповідальності сторін концесійного договору. Але внаслідок змін в управлінні економічним і суспільно-політичним життям країни, а особливо внаслідок заміни адміністративно-командної моделі економіки на ринкову адміністративна відповідальність суб'єктів господарювання є на сьогодні одним із найбільш важливих методів державного управління економікою.

Список використаних джерел:

1. Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – С. 372.
2. Зобов'язальне право: теорія і практика / [Дзера О. В., Кузнецова Н. С., Луць В. В. та ін.] ; за ред. О. В. Дзери. – К.: Юрінком, 1998. – 912 с.
3. Братусь С. Н. Вопросы хозяйственного договора / Братусь С. Н., Лунц Л. А. – М.: Госюриздат, 1954. – 156 с.
4. Гусак М. Види відповідальності юридичних осіб. Адміністративна відповідальність / Гусак М., Боровик В. // Вісник вищого арбітражного суду України. – 1999. – № 4. – С. 162.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Віхров О. П. Деякі питання відшкодування збитків і застосування штрафних санкцій як засобів забезпечення виконання господарських зобов'язань / О. П. Віхров / Відповідальність у сфері господарювання: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. праць / наук. ред. В. К. Мамутов; НАН України, Ін-т економіко-прав. досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – С. 28–36.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради. – 1984, дод. до № 51. – Ст. 1122.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
9. Фетісова С. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері господарської діяльності : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. В. Фетісова. – Ірпінь, 2011. – 192 с.
10. Жильцов О. Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. Л. Жильцов. – Запоріжжя, 2006. – 214 с.

Макаренко А. В. Вопросы административной ответственности за правонарушения в сфере концессионных правоотношений: теоретико-практический аспект.

В статье на основании теоретических источников, норм национального законодательства исследованы основания привлечения лиц к административной ответственности в сфере концессионных правоотношений, проанализированы правовые последствия таких правонарушений и их влияние на дальнейшее развитие концессионных правоотношений.

Ключевые слова: концессионная деятельность, концессионные правоотношения, концессионер, правонарушения, юридическая ответственность, административная ответственность.

Makarenko A. V. Questions of the administrative responsibility for offenses in the area of concession relations: theoretical and practical aspects.

In the article on the basis of theoretical source and the norms of national legislation we have investigated the basis of bringing the persons to administrative responsibility in the area of concession relations. The legal consequences of such offenses and their impact on the further development of concession relations are analyzed.

Eight types of penalties are sufficient for the effective application of administrative responsibility in economic, in particular they are the following: warning, fine, forfeiture, uncompensated seizure of illegally mined seafood, termination of the entity, withdrawal of authorization (license) suspension of the entity and correctional labor.

Key words: concession activity, concession relationship, concessor, concessionaire, violation, legal responsibility, administrative responsibility.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014