

*Квасніцька О. О.,  
к. ю. н., доцент кафедри  
міжнародного права та порівняльного правознавства  
Міжнародного гуманітарного університету*

## СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИВАТНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

**Анотація.** У статті досліджуються питання співвідношення приватного та публічного інтересу у будівельній сфері. Пропонується застосування комбінації приватного і публічного інтересу при здійсненні будівельної діяльності та визначення меж використання публічних засад у регламентації правовідносин у сфері будівництва, з тим щоб не допустити домінування адміністративних засобів впливу.

**Ключові слова:** будівництво, державне регулювання, публічний і приватний інтерес, господарське законодавство, публічно-приватне партнерство, організаційно-господарські відносини.

**Постановка проблеми.** Проблеми співвідношення, розмежування публічного і приватного інтересу, механізму знайдення компромісів між ними завжди привертала увагу вчених та залишаються дискусійними на даний час. Тим більше ці питання мають не лише теоретичне значення, але повинні знайти своє ефективне застосування і в правозастосовній практиці.

Питання про існування приватного і публічного інтересу у праві вперше було піднято римським юристом Ульпіаном (III ст. до н.е.), відповідно критерієм їх розмежування передбачався інтерес. Між тим, на сьогодні, враховуючи структуру ієрархізацію та ієрархізацію суспільних відносин, взаємопроникнення відносин, що регулюються нормами різних галузей права, розширення і втручання держави у відносини, які традиційно вважалися приватними, дана формула стала вважатися недостатньою.

Тим більше, і суспільство і держава зрозуміла, що недопустимо розглядати публічний та приватний інтерес в контексті протиставлення і штучної ізоляції, так як це не відповідає розвитку сучасної правової науки, побудові і розвитку системи законодавства. Більш того, в сучасних умовах поділ права на приватне і публічне стає все більш умовним, оскільки держава все активніше застосовує засоби регулювання на економіку, що є свідченням того, що приватне право не має автономного характеру. Прийняття Господарського кодексу України, становлення господарського права як самостійної галузі права є підтвердженням того,

що чіткого розподілу правовідносин, що складаються у сфері господарювання, на публічно-правові та приватно-правові немає і не може бути.

Крім цього, практично всі переконалися, що спроби у проведенні чіткої межі між приватним і публічним інтересом викликають низку проблем процесуально-правового характеру, а саме у питаннях визначення підвідомчості справ між судами різних юрисдикцій. Тому виникає питання чи потрібне взагалі розмежування приватних і публічних інтересів? Адже у чистому вигляді публічні та приватні інтереси не існують, оскільки їх забезпечення можливе лише за умови встановлення та збереження балансу між ними.

**Аналіз останніх досліджень.** У той же час неможливо не визнати, що проблема співвідношення, підстав розмежування приватних і публічних інтересів в Україні та за її межами привертала увагу науковців неодноразово, зокрема В. Мамутова, Г. Знаменського., В. Гайворонський, О. Вінник, О. Беляневич, А. Анисимова, О. Банчука, Е. Піменової та ін.. В окремих монографічних роботах розглядаються проблеми співвідношення публічних (в т.ч. державних) та приватних (індивідуальних та групових) інтересів у сфері державного управління (В.Ф. Сіренко, 1980-1993 р.р.), правового регулювання підприємницької діяльності (А.Я. Курбатов, 2001 р.), в цивільних відносинах (С.В. Михайлов, 2002 р.) та в процесі захисту індивідуальним підприємцем своїх прав (В.В. Волгін, 2002 р.). Між тим, дана дискусія залишається й нині актуальною та потребує подальших наукових напрацювань, знайдення компромісу особливо стосовно питань співвідношення приватних і публічних інтересів в сфері будівництва.

В контексті даної методологічної установки спробуємо дослідити правову проблему розумного балансу приватного і публічного інтересу при здійсненні будівельної діяльності та визначення меж використання публічних засад у регламентації правовідносин у сфері будівництва, з тим щоб не допустити домінування адміністративних засобів впливу.

**Виклад основних положень.** В Україні здійснюється реформування містобудівного законодавства, продовжує удосконалюватися господарське

законодавство, за допомогою якого визначаються засоби державного регулювання будівельної діяльності, види забудов, об'єкти будівництва, планування та прогнозування способи здійснення будівництва та механізми його фінансування, стає актуальним механізм звичайного та регіонального публічно-приватного партнерства і т.д.

Сучасний стан містобудівного законодавства дозволяє стверджувати про поєднання у будівельній сфері публічного та приватного інтересу, що проявляється у прогнозуванні розвитку територій; забезпеченні раціонального розселення і визначенні напрямів сталого розвитку територій; обґрунтуванні розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодженні державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; встановленні режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розробленні містобудівної та проектної документації, будівництві об'єктів; реконструкції існуючої забудови та територій; проведенні моніторингу забудови; веденні містобудівного кадастру; здійсненні контролю у сфері містобудування та ін. Тобто йде мова про значний вплив державного регулювання в даній галузі економіки та регулюванні правовідносин в даній сфері нормами різних галузей права, серед яких основними є: господарське, земельне, адміністративне та цивільне право.

В.К. Мамутов вважає, що «жодну проблему практичного плану, підвищеної ефективності правового регулювання економіки з позиції цивільного або приватно-правового підходу вирішити не можна.... Приватним правом економіку не врегулювати» [1, с. 10, 25].

Приватний інтерес при здійсненні будівельної діяльності суб'єктами господарювання полягає у реалізації статутних завдань, отримання прибутку (слід зазначити, що мова йде про суб'єктів господарювання недержавного та комунального сектору, так як в даному разі мова йтиме про підпорядкування відповідній категорії публічного інтересу), укладення господарських договорів, що опосередковують будівельну діяльність, вибір правового режиму щодо об'єктів будівництва, вибір механізмів фінансування, способів виконання будівництва і т.д.

До публічних інтересів, які визначаються в літературі як відображені в праві, відгармонізовані, збалансовані певним чином інтереси держави, суспільства, в сфері будівництва належать: проведення державної реєстрації, отримання ліцензії на здійснення будівництва, отримання вихідних даних, експертиза проектної документації в разі необхідності, дозвіл на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію

закінчених будівництвом об'єктів, реєстрація права власності на об'єкт будівництва.

Згідно до ст. 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» [2], ст. 8 Закону України «Про основи містобудування» [3], ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [4], будівельна діяльність підлягає ліцензуванню. Детально питання ліцензування капітального будівництва вирішені Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності в будівництві» № 1396 від 05.12.2007 р. в редакції від 04.11.2008 р [5]. Відповідно до Наказу Міністерства Регіонального розвитку та будівництва України від 27.01.2009 №47 [6] встановлені ліцензійні умови провадження господарської діяльності у будівництві, та види будівельних ліцензій, які можна умовно розділити на три групи: проведення інженерних досліджень з метою подальшого зведення об'єкту на досліджуваній ділянці, архітектурне проектування і безпосереднє зведення об'єктів будівництва.

Видача дозволів на виконання будівельних робіт регламентована Постановою Кабінету Міністрів від 13.04.2011 №466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [7]. Дозвіл на виконання будівельних робіт видається на безоплатній основі Інспекцією за місцезнаходженням об'єкта, а щодо об'єкта, розміщеного на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, — Держархбудінспекцією.

Отже, суб'єкти господарювання, основним видом діяльності яких є будівництво, стають учасниками організаційно-господарських відносин, в яких пріоритетним є публічний інтерес. Відповідно, це відносини управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування наділений господарською компетенцією та реалізує таку компетенцію безпосередньо щодо суб'єкта господарювання. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування реалізують таку компетенцію через державну реєстрацію, ліцензування, дозвільну систему в сфері будівництва, але якщо у суб'єкта господарювання є право звернутися до відповідного органу, то у останнього є зобов'язання прийняти заяву і розглянути її у встановлений законодавством строк. Саме така особливість надає нам умовно розмежувати компетенцію суб'єкта владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, розпорядчу, від господарської компетенції, яку вони здійснюють щодо конкретного суб'єкта господарювання. На подвійну природу щодо сфери господарської діяльності органів влади вказував у своїй праці Віхров О.П. [8, с. 104-105].

Для відносин між державою і підприємництвом характерним є стан взаємозалежності, що обумовлено потребою однієї сторони в іншій. Держава має потребу в підприємстві, оскільки їй необхідна ринкова система, матеріальні ресурси, послуги і товари, що виробляються нею, фінансова підтримка державних програм тощо. У свою чергу, підприємство має потребу в державі, оскільки йому необхідне законодавство, що формує правила економічної діяльності, її безпеки, захисту і стабільності, а також функціонування монетарної системи, стабільної економічної і соціальної інфраструктури.

Отже питання пріоритету тієї чи іншої категорії буде визначатися з врахуванням видів правовідносин, які виникають у будівельній діяльності.

Комплексність, поєднання публічного та приватного інтересу у сфері будівництва вбачається у співробітництві, партнерстві органів влади, місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання. Аналіз міжнародної практики свідчить, що найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є сфера будівництва. Так основною сферою впровадження державно-приватного партнерства у Франції є концесії на спорудження автомагістралей та на водопостачання. У Великій Британії підписано понад 900 проєктів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури [9].

В Україні питання публічно-приватного партнерства регламентовані нормами Господарського кодексу України, Законами України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію» та ін., що вказує на можливість застосування форм співпраці державних органів з бізнесом з метою фінансування, будівництва, відновлення, експлуатації. При існуванні такої співпраці у сфері будівництва неможливо провести межу та розділити публічні та приватні інтереси, так як влада через господарську компетенцію не здійснює повноваження, визначені законодавством, а виконує взяті на себе зобов'язання, враховуючи існуючу модель господарських відносин (вертикальних відносин).

У рамках нашої теми значний інтерес представляє досвід регулювання будівельної діяльності в США. Його своєрідність виражається, на нашу думку, в тому, що в цій країні знайдено, як представляється, досить розумне поєднання державного регулювання і саморегулювання у будівництві (публічного та приватного інтересу). Так, головним (і, по суті, єдиним) федеральним органом, що несе відповідальність за реалізацію національних програм у сфері будівництва, являється Міністерство житлового будівництва і міського розвитку (Department of housing and

urban development of US). При цьому, на вказане міністерство покладені в основному політичні і координаційні функції. Будівельна діяльність також дуже детально регулюється федеральним законодавством. Проте, предметом регулювання є, як правило, виключно діяльність держави по забезпеченню житлових прав малозабезпечених категорій громадян, виконанню соціальних програм.

Що стосується безпосередньо регулювання досліджень, проектування і будівництва (Building Codes (Будівельні норми) і Standards (Стандарти) – аналог українських будівельних норм і правил), то функції по цьому регулюванню держава традиційно делегує недержавним організаціям. Нині в США функціонують три недержавні організації, що займаються розробкою і поширенням будівельних правил і стандартів: Асоціація фахівців з будівельного нормування (BOCA), яка створена в 1915 р. і об'єднала фахівців будівельних організацій східних і західних штатів; Міжнародна конфедерація фахівців будівельних організацій (ICBO), куди входять представники західних штатів; Асоціація південних штатів по нормуванню (SBCC), заснована в 1945 р. Усі ці організації фактично і розробляють будівельні норми і правила, по суті однакової тематики і структури. При цьому, у відомому сенсі вони конкурують між собою, що додатково стимулює постійне вдосконалення будівельних норм.

Україна не в змозі перейняти досвід США, не готова відмовитися від тенденції протекціонізму у будівельній сфері, так як в першу чергу не створено законодавче підґрунтя, не має бажання у влади та не має впевненості, що саморегулівні організації зможуть працювати по аналогу зарубіжних.

Будівельна діяльність як об'єкт господарсько-правового регулювання характеризується особливою соціальною значимістю, що в свою чергу, передбачає не лише отримання прибутку в інтересах її учасників, але й досягнення корисного для суспільства ефекту, спадкоємність традицій в поєднанні з перспективою подальшого розвитку.

**Висновок.** Таким чином, поєднання приватних і публічних інтересів є присутнім у будівельній діяльності, ієрархія інтересів у процесі реалізації суб'єктами господарювання будівельної діяльності залежатиме від виду правовідносин, які виникають у будівельному процесі та їх змісту. При цьому, враховуючи, що з точки зору змістовних характеристик правовідносин які виникають при здійсненні будівельної діяльності, деякі із групи (видів) відносин можуть входити до предмету регулювання не однієї, а декількох галузей одночасно, отже розмежування публічного та приватного інтересу являється недоцільним.

**Література:**

1. Мамутов В.К. Юридическую науку — на решение проблем содействия развитию экономики. — Донецк, 1999. — С. 10-25.
2. Про архітектурну діяльність: Закон України від 22.05.1999 р. // Відомості Верховної Ради України — 1999 р. — № 31.
3. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 // Відомості Верховної Ради України — 1992 р. — № 52.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності в будівництві: Постанова Кабінету Міністрів України № 1396 від 05.12.2007 р. в редакції від 12.08.2011 // Урядовий кур'єр. — 2007 — № 238.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: Наказ Міністерства Регіонального розвитку та будівництва України від 27.01.2009 №47 // Офіційний вісник України — 2009 р. — № 20. — С. 134.
7. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постановою Кабінету Міністрів від 13.04.2011 №466 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 85.
8. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини. Монографія. — К.: Видавничий Дім «Слово», 2008. — 512 с.
9. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой: материалы междунар. научн.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.html>.

**Квасницкая О.А. Соотношение публичного и частного интереса в сфере строительства**

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы соотношения частного и публичного интереса в строительной сфере. Предлагается применение комбинации частного и публичного интереса при осуществлении строительной деятельности и определения пределов использования публичных принципов в регламентации правоотношений в сфере строительства, с тем, чтобы не допустить доминирования административных средств влияния.

**Ключевые слова:** строительство, государственное регулирование, публичный и частный интерес, хозяйственное законодательство, публично-частное партнерство, организационно-хозяйственные отношения.

**Kvasnitska O. A. Correlation of public and frequent interest in the field of building**

**Summary.** In the article the questions of correlation of private and public interest are investigated in a building sphere. Application of combination of private and public interest is offered at carried out building activity and determination of limits of the use of public principles in regulation of legal relationships in the field of building, with that to shut out prevailing of administrative facilities of influence.

**Key words:** building, governments control, public and private interest, economic legislation, publicly-private partnership, organizationally-economic relations.