

Лиско А. А.,
аспірант

Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»,
адвокат

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Анотація. Статтю присвячено питанню розмежування публічних та приватних відносин у сфері будівництва. Автор приходиться до висновку, що таке розмежування доцільно проводити за такими критеріями як правове становище учасників, а також зміст правовідносин.

Ключові слова: відносини у сфері будівництва, критерії розмежування публічних та приватних відносин, правове становище учасників.

Постановка проблеми. Відносини у сфері будівництва є складними та багатоаспектними. Зокрема, правове регулювання відносин у сфері будівництва здебільшого забезпечується приватними галузями права, а саме цивільним та господарським. Саме тому, регулювання публічних, а саме адміністративних відносин у будівельній сфері, попри їх чималу роль, є недослідженим та мало акцентованим.

Питання розмежування адміністративних та господарських відносин у сфері будівництва досі не досліджувалось.

Метою дослідження є з'ясування критеріїв для розмежування адміністративних та господарських відносин у сфері будівництва.

Виклад основного матеріалу. Розмежування публічного та приватного права у відносинах будівництва має чимале теоретичне та практичне значення. Теоретичне значення такого розмежування полягає у тому, що висновки можуть бути використані для подальших досліджень та наукових розробок цієї проблематики. Натомість великим є власне практичне значення, оскільки таке розмежування повинно застосовуватись у правотворчій, правозастосовній та правозахисній діяльності. Зокрема, щодо правотворчого процесу – зважаючи на необхідність вдосконалення правового регулювання у сфері будівництва, при прийнятті різноманітних нормативно-правових актів, як загальнодержавного, так і локального характеру, правотворцям необхідно враховувати відповідні критерії розмежування приватних та публічних відносин та притаманні їм особливості. Зокрема, як зазначає О. Банчук – принцип існування приватного і публічного права означає, що приватні за своєю природою відносини не можуть бути врегульовані на основі методу і принципів публічного права, а публічні відносини – за допомогою приватноправових методів [6].

Щодо правозастосовної діяльності – щодня безліч фізичних та юридичних осіб, а також – посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування мають справу з втіленням у життя усіх правових норм та можливостей, передбачених чинним законодавством у будівельній сфері. Неправильно визначений характер відносин може мати свої наслідком порушення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, а також в загальному негативний вплив на рівень правової культури населення.

Чітке розмежування приватних та публічних відносин у сфері будівництва особливо важливим є у правозахисній діяльності. Оскільки безпомилкове визначення природи відно-

син дозволить у максимально стислі терміни обрати найбільш оптимальний спосіб та забезпечити захист порушеного права.

Для здійснення розмежування цивільних та господарських, а також адміністративних відносин у сфері будівництва, необхідно насамперед визначити критерії поділу приватного та публічного права.

Варто зазначити, що поділ права на публічне і приватне відомий юриспруденції понад двох тисяч років. Проте, протягом цього часу питання визначення критеріїв, які б дозволяли чітко їх розмежувати, залишаються дискусійними в колах науковців. Однією із об'єктивних причин, що зумовило виникнення такої ситуації є постійний розвиток та ускладнення правових відносин.

На сьогодні чіткі та зрозумілі критерії для розмежування приватних та публічних відносин запропонував О. Банчук, а саме:

- 1) Суб'єкти правовідносин.
- 2) Правове становище учасників відносин.
- 3) Зміст правовідносин.
- 4) Характер правового захисту прав (формальна теорія).

З метою уникнення проблем щодо розмежування приватного та публічного правового врегулювання будівельних відносин, необхідно коротко охарактеризувати предмет господарського права.

У господарському праві вживаним є поняття «капітальне будівництво», яке означає форму інвестиційної діяльності, а саме господарської діяльності щодо виробництва основних фондів народного господарства, що полягає у здійсненні суб'єктами інвестиційної діяльності практичних дій щодо реалізації інвестицій в будівельну продукцію [8].

«Порядок державного фінансування капітального будівництва» визначає капітальне будівництво як процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів (з урахуванням проектних робіт, проведення торгів (тендерів) у будівництві, консервації, розконсервації об'єктів, утримання дирекцій підприємств, що будуються, а також придбання технологічного обладнання, що не входить до кошторису об'єктів) [2].

Таким чином, правовідносини з капітального будівництва – це врегульовані правом господарські відносини з організації, управління та безпосереднього здійснення капітального будівництва. Ці правовідносини є комплексними та включають:

- підрядні відносини щодо здійснення і виробництва вишуквальних і проектних робіт;
- відносини щодо будівельних підрядів;
- відносини щодо будівельних поставок;
- відносини щодо надання послуг, пов'язаних з капітальним будівництвом.

Матеріальний зміст цих правовідносин полягає у виконанні і здачі організацією – підрядником замовленої роботи, а також прийнятті та оплаті її замовником.

Під господарськими правовідносинами з капітального будівництва вважаються комплексні майново-організаційні правовідносини, змістом яких є організація, виробництво і здача організацією – підрядником визначених (замовлених) замовником проектно-вишукувальних та/або будівельних і пов'язаних з ними робіт, приймання та оплата їх замовником, введення в дію закінченого будівництвом об'єкта.

З'ясувавши предмет регулювання господарського права у сфері будівництва, перейдемо до аналізу критеріїв розмежування приватного та публічного права у контексті будівельних правовідносин.

Розглянемо перший критерій розмежування, а саме суб'єктів будівельних правовідносин.

До суб'єктів будівельних правовідносин належать:

– господарські організації (їх підрозділи), предметом діяльності яких є виконання вишукувальних, будівельних та пов'язаних з ними робіт;

– підприємці-громадяни – індивідуальні підприємці, які здійснюють господарську діяльність з капітального будівництва, маючи статус офіційно зареєстрованого підприємця і відповідні ліцензії на виконання тих видів діяльності, які потребують спеціального дозволу;

– держава, яка діє в особі: 1) вищих органів державної влади (замовник щодо особливо важливих в великих за вартістю об'єктів – Кабінет міністрів України); 2) спеціально уповноваженого органу у сфері капітального будівництва – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

– галузевих та інших органів державного управління (господарських міністерств, відомств, державних господарських об'єднань і державних холдингових компаній);

– державних будівельних корпорацій («Укрбуд», «Укрбуд-матеріали», «Укртрансбуд», «Укрмонтажспецбуд», «Укрметротунельбуд» та ін.), які виконують складні функції: (1) власника майна щодо державних підприємств – учасників корпорації та (2) забезпечення координації діяльності підприємств-учасників корпорації та організації виконання ними будівельних та пов'язаних з ними робіт;

– управління капітального будівництва;

– органи місцевого самоврядування в особі відповідних рад депутатів, їх виконкомів.

Учасниками правовідносин з капітального будівництва також є суб'єкти господарювання та негосподарські організації, які мають потребу у виконанні будівельних і пов'язаних з ними робіт, а також громадяни – як споживачі будівельної продукції.

Таким чином, як бачимо здійснити розмежування адміністративних та господарських правовідносин у сфері будівництва лише за суб'єктом є неможливим, оскільки органи публічної адміністрації також є повноцінним учасником господарських відносин капітального будівництва.

Наступним критерієм для розмежування є різниця правового становища учасників будівельних відносин. Відповідно до загальної тенденції вважається, що публічні правовідносини характеризуються підпорядкуванням одних суб'єктів (приватних осіб або нижчих владно-публічних органів) іншому суб'єкту владних повноважень. Підпорядкованість проявляється в можливості суб'єкта владних повноважень, здійснюючи свої повноваження, вирішувати питання про права та обов'язки особи, яка бере участь у правовідносинах [7, с. 147].

Попри доцільність виокремлення такого критерію для розмежування публічних та приватних правовідносин, неможливо погодитись щодо наявності відносин підпорядкування як основного фактору. З огляду на сучасну концепцію публічного ад-

міністрування, тобто служіння народу, визначальним для визначення правового статусу учасника правовідносин є здійснення ним владних управлінських функцій. Хоча категорія «владні управлінські функції» теж потребує перегляду, у межах цього дослідження будемо її застосовувати, оскільки вона вживається законодавцем в КАС України [1, ст. 3]. Зокрема, наприклад, під час розгляду поданих заявником документів на отримання дозволу, Держархбудінспекція здійснює владні управлінські функції щодо особи заявника. Проте у приватноправових відносинах, жоден з учасників не здійснюватиме владних управлінських функцій щодо іншого з учасників відносин. Навіть, якщо одним із учасників таких приватноправових відносин є орган державної влади або орган місцевого самоврядування відносини, його дії знаходяться в межах його цивільно-правової дієздатності. Здебільшого підставою для виникнення таких відносин є договір.

Важливо звернути увагу на те, що владні управлінські функції завжди мають місце у відносинах, пов'язаних зі здійсненням нагляду чи контролю. Особливо це стосується діяльності Держархбудінспекції, оскільки до її повноважень належить:

1) здійснення в межах своїх повноважень державного контролю за дотриманням:

– юридичними і фізичними особами державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт, перепланування та реконструкції (дообладнання) житлового фонду, будівель громадського призначення;

– суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;

2) здійснення контролю за виконанням приписів про усунення порушень вимог законодавства у сферах містобудівної діяльності;

3) проведення перевірок: відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються у будівництві, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; наявності у виконавця будівельних робіт у передбачених законодавством випадках сертифікатів на будівельні матеріали, виробу і конструкції; дотримання встановленого порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [2].

З огляду на цей критерій, вважаємо за недоцільне застосовувати критерій суб'єктів правовідносин для розмежування публічних та приватних відносин, оскільки визначальним у цьому випадку є участь у відносинах суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції. Приватноправові відносини характеризуються участю в них осіб, у тому числі й органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що реалізують у них лише свою цивільну правоздатність. Таким чином, сам по собі критерій суб'єктів правовідносин не дає чіткої картини щодо характеру правовідносин, а повинен розглядатись в сукупності з правовим статусом суб'єкта, який є учасником будівельних відносин.

3) Різниця змісту правовідносин. Попри те, що поняття «зміст правовідносин» є достатньо оціночним, визначити якими є конкретні відносини найбільш правильно видається власне за цим критерієм. Змістом господарсько-правових відносин у сфері будівництва є організація, виробництво і здача організацією – пі-

дрядником визначених (замовлених) замовником проектно-вишукувальних та/або будівельних і пов'язаних з ними робіт, приймання та оплата їх замовником, введення в дію закінченого будівництвом об'єкта. Змістом адміністративно-правових відносин у сфері будівництва є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у сфері будівництва, зокрема щодо отримання необхідних для будівництва даних, здійснення дозвільної, реєстраційної, ліцензійної діяльності.

4) Характер правового захисту прав та інтересів. Наприклад, для захисту порушеного права чи інтересу у публічно-правових відносин доцільним може бути адміністративне оскарження або звернення з адміністративним позовом до суду. Застосування альтернативних способів вирішення спорів, таких як медіація або переговори, буде менш ефективним з огляду на відсутність належного правового регулювання, необізнаність органів публічної адміністрації та нерозповсюдженні таких способів у адміністративних справах в Україні. Натомість у приватноправових відносинах неможливим є адміністративне оскарження з огляду на відсутність відносин підпорядкування, проте доцільним буде ведення претензійної роботи та звернення до господарського суду або суду загальної юрисдикції. Також ефективним може бути застосування альтернативних способів вирішення конфліктів, оскільки зважаючи на специфіку будівельних відносин пов'язану із залученням великих коштів для здійснення будівельних робіт, основні переваги таких способів, як економія коштів та часу, можуть бути визначальними для обрання саме цього способу захисту.

Варто також зазначити, що виокремлення такого критерію для розмежування публічних та приватних правовідносин як характер правового захисту прав є не зовсім коректним, оскільки спосіб захисту права безпосередньо залежить від характеру правовідносин, а не навпаки.

Для наочної демонстрації розглянемо процедуру будівництва об'єкта, визначену ч. 5 статтею 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в контексті розмежування адміністративних та господарських відносин:

1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних	Адміністративні правовідносини
2) розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених законом, її експертизи;	Господарські правовідносини
3) затвердження проектної документації;	Господарські правовідносини
4) виконання підготовчих та будівельних робіт;	Надсилання повідомлення /реєстрація декларації/ отримання дозволу – адміністративні правовідносини Виконання підготовчих та будівельних робіт – господарські правовідносини
5) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;	Адміністративні правовідносини
6) реєстрація права власності на об'єкт містобудування	Адміністративні правовідносини

Висновки. З огляду на складність будівельних відносин правове регулювання цих відносин забезпечується як приватно – так і публічно правовими галузями права. Розмежування публічних та приватних відносин має надзвичайно важливе теоретичне та практичне значення. Розмежування доцільно проводити за такими критеріями як правове становище учасників, а також зміст правовідносин.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005. – № 35-36. – № 37. – ст. 446.
2. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 439/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/439/2011>.
3. Порядок державного фінансування капітального будівництва, затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-p>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. О. Банчук. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні. Науково-практичний юридичний журнал «Публічне право» № 2, 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubpr/2011_2/banchuk.pdf. – С. 143–151.
6. О. Банчук. Проблема розмежування публічного і приватного права у правовій думці України XIX – початку XX століття // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня к. ю. н. – Київ-2007.
7. О. Банчук. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність. – К. : Конус-Ю, 2008. – 184 с.
8. Вінник О.М. Господарське право. Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. – с. 766.

Лыско А. А. Разделение административных и хозяйственных отношений в сфере строительства

Аннотация. Статья посвящена вопросу разделения публичных и частных отношений в сфере строительства. Автор приходит к выводу, что такое разделение целесообразно проводить по таким критериям, как правовое положение участников, а также содержание правоотношений.

Ключевые слова: отношения в сфере строительства, критерии разделения публичных и частных отношений, правовое положение участников.

Lysko A. Administrative and commercial relations in building sphere dividing

Summary. The article is devoted to question of public and private relations in building sphere dividing. Author comes to the conclusion that such dividing should be done according to such criteria as legal position of participants and the content of legal relations.

Key words: relations in building sphere, public and private dividing criteria, legal position of participants.