

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПУБЛІЧНИХ ЗАСОБІВ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ УЧАСНИКІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У БУДІВНИЦТВІ

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE AND PUBLIC MEANS IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF PARTICIPANTS IN INVESTMENT ACTIVITIES IN CONSTRUCTION

Рим Т.Я., к.ю.н., суддя

Господарський суд Львівської області

Стаття присвячена дослідженню проблем ролі держави та створених нею структур у механізмі захисту прав учасників інвестиційних відносин у будівництві.

Зазначається, що вибір цивільно-правового способу захисту пов'язаний з правовою природою відносин, які існують між сторонами. Надзвичайно важливо враховувати особливості інвестиційних відносин, які можуть включати як цивільно-правові, так і публічні елементи.

Автор акцентує увагу, що реалізація інвестиційного проєкту залишається об'єктом адміністративного регулювання і після виникнення приватних відносин на підставі такого договору.

У статті проаналізовано законодавчі новації, спрямовані на удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва. З урахуванням наведеного автор стверджує, що в аналізованій сфері цивільно-правові способи захисту можуть застосовуватися як у сукупності з оскарженням дій (рішень) адміністративно-владного характеру, так і без цього. У зв'язку з цим наведено приклади з судової практики.

Водночас цивільно-правові способи захисту цілком можуть бути застосовані до суб'єктів публічно-владних відносин, якщо їх дії, бездіяльність або ухвалені рішення порушують суб'єктивні права учасників інвестиційної діяльності.

Автор обґрунтовує, що в інвестиційних відносинах важливе значення має з'ясування правового статусу суб'єктів владних повноважень. Зазначене впливає на вибір способу захисту прав учасників інвестиційного процесу.

Зазначається, що особливістю функціонування механізму захисту прав суб'єктів інвестиційного процесу є зазвичай неможливість реалізації права на захист без використання цивільно-правових способів захисту. Саме лише застосування адміністративних методів не може повною мірою забезпечити захист інвестиційних прав.

Ключові слова: захист інвестиційних прав, інвестиційна діяльність, цивільно-правові способи захисту, протиправна діяльність (рішення) адміністративно-владних органів.

The article is devoted to the problems of the role of the state and the structures created by it in the mechanism of protection of the rights of participants of investment relations in construction.

The author notes that the choice of civil law protection is related to the legal nature of the relationship between the parties. It is essential to take into account the peculiarities of investment relations, which may include both civil and public elements.

The author emphasizes that the implementation of the investment project remains the object of administrative regulation even after the emergence of private relations based on such an agreement.

The article analyzes the legislative innovations aimed at improving the procedure for providing administrative services in the series of construction and mechanisms aimed at this. Given the above, the author argues that in the analyzed area of civil protection can be used in conjunction with the appeal of actions (decisions) of an administrative nature, and without it. In this regard, examples from case law are given.

At the same time, civil law remedies can be applied to the subjects of public relations if their actions, inaction, or decisions violate the individual rights of participants in investment activities.

The author substantiates that in investment relations, it is essential to clarify the legal status of the subjects of power. This affects the choice of method of protection of the rights of participants in the investment process.

It is noted that the peculiarity of the mechanism of protection of the rights of the subjects of the investment process is, as a rule, the impossibility of exercising the right to protection without the use of civil protection. The application of administrative methods alone cannot fully ensure the protection of investment rights.

Key words: protection of investment rights, investment activity, civil law methods of protection, illegal activity (decision) of administrative authorities.

Вступ. У науковій літературі поєднання приватних та публічних інтересів у суспільному житті викликає неабияке зацікавлення. Адже будь-яка особа, будучи учасником суспільних відносин, перебуває в межах правового регулювання нормами як приватного, так і публічного права. Такий стан речей досить часто зумовлює виникнення «конфлікту інтересів», за якого приватні інтереси цієї особи суперечать публічним інтересам. Не є винятком і сфера інвестиційної діяльності в будівництві, в межах якої тісно переплітаються і приватні інтереси учасників інвестиційних відносин, і суспільні інтереси, покликані врегулювати відповідні процедури здійснення такої діяльності. З огляду на складність відносин, які виникають в процесі інвестування в будівництво, проблема захисту прав інвесторів також ускладнюється, адже вимагає від інвесторів комплексних, системних дій з метою захисту своїх прав та інтересів.

Ступінь дослідження. Проблемам дослідження поняття та співвідношення приватних та публічних інтересів приділяли увагу у своїх працях такі вітчизняні науковці, як О.М. Вінник, І.В. Венедіктова, а питанням участі

держави (або ж територіальної громади) в цивільно-правових відносинах – Н.С. Кузнєцова, В.М. Коссака, О.О. Первомайський, В.С. Щербина.

Мета статті – дослідити участь та роль державних органів у системі механізму захисту прав учасників інвестиційних відносин у будівництві.

Виклад основного матеріалу. Проблеми розвитку цивільного права нерозривно пов'язані з тим, як задовольняються потреби однієї особи – фізичної чи юридичної, з одного боку, і як задовольняються потреби держави і всього суспільства, з іншого [1, с. 506]. Іншими словами, йдеться про співвідношення приватних та публічних інтересів. Потрібно зазначити, що у сфері інвестиційної діяльності в будівництві питання поєднання, співвідношення, взаємовпливу цих категорій є особливо актуальними. Будь-який інвестор, який має намір вкладатися в будівельну галузь, повинен передбачити можливі ризики та шляхи захисту своїх інвестицій.

Вибір цивільно-правового способу захисту безпосередньо пов'язаний з правовою природою відносин, які

існують між сторонами. Необхідно враховувати особливості інвестиційних відносин, оскільки останніми можуть охоплюватися цивільно-правові та публічні чинники взаємовідносин.

Інвестиційна сфера будівництва регулюється окремими нормативними актами, які встановлюють публічно-правові обмеження та процедури виникнення і реалізації цивільних прав. Тому у процесі інвестиційної діяльності можуть поєднуватися цивільно-правові способи захисту та засоби адміністративно-публічного впливу. В сукупності вони забезпечують регулюючу функцію відносин учасників інвестиційної діяльності. Як зазначає І.В. Венедіктова, публічні інтереси слугують засобом для досягнення цілей приватного права, яке є, безсумнівно, більшою цінністю в громадянському суспільстві [2, с. 108].

Реалізація інвестиційного проекту, який є предметом договору, залишається об'єктом адміністративно-публічного регулювання і після виникнення приватних відносин на підставі такого договору. Адже зберігається контроль адміністративних органів за відповідністю процесу будівництва будівельним нормам і правилам.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [3] розширено права органів архітектурно-будівельного контролю. У разі невиконання приписів посадових осіб цих органів щодо порушень законодавства у сфері містобудування, встановлених під час перевірки, а саме порушення містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, проектною документації на будівництво об'єкта, будівельних норм і правил, а також в інших випадках, визначених законом, відповідний орган архітектурно-будівельного контролю звертається до суду з позовом про припинення права на виконання підготовчих та будівельних робіт.

Законом передбачено створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва – єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг у зазначеній сфері.

Згаданим вище законом передбачена можливість подавати документи в електронній формі для отримання всіх адміністративних та інших передбачених законом послуг у сфері будівництва, а також одержувати такі послуги в електронній формі. Запроваджується ідентифікатор об'єкта будівництва та завершеного об'єкта, який буде незмінним протягом життєвого циклу об'єкта та має єдиний порядок присвоєння, зміни адреси об'єктів нерухомого майна.

Тому в разі порушення цивільних прав та інтересів інвестора або інших учасників інвестиційної діяльності часто цивільно-правові способи захисту застосовуються в сукупності з оскарженням дій (рішень) адміністративно-владного характеру, що зумовлює потребу у вирішенні проблеми предметної юрисдикції.

Про це свідчить справа, яка була предметом розгляду Великої Палати Верховного Суду. Вирішуючи питання розмежування юрисдикцій, де предметом спору виступали вимоги про скасування рішень державних реєстраторів, скасування свідоцтв про право власності та зобов'язання реєстраційних органів скасувати записи про право власності, суд указав на таке. До компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, предме-

том яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності такого суб'єкта, прийнятих або вчинених ним під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення.

Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він зумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушеного приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень. З матеріалів справи вбачається, що спірні правовідносини виникли внаслідок укладення між учасниками низки договорів, зокрема, про пайову участь, інвестиційного договору, договору про передачу функцій замовника будівництва.

В результаті Верховний Суд дійшов висновку, що спір у цій справі не пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів позивача у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єкта власних повноважень, а стосується захисту його приватного інтересу, оскільки спір щодо реєстраційних дій, здійснених на підставі укладених договорів, стосується спору про право цивільне, в межах якого можуть бути вирішені й питання, пов'язані з реєстрацією права власності на будівлі [4].

Велика Палата Верховного Суду є послідовною в цій позиції (що не є публічно-правовим спір, в якому оскаржуються управлінські дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на виникнення, зміну або припинення цивільних прав фізичної особи) і в питанні прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва [5].

Отже, інвестиційний процес охоплює як приватно-цивільні, так і адміністративно-владні відносини. Однак кінцевою метою інвестиційної діяльності є введення в експлуатацію будівельного об'єкта. З цим пов'язано виникнення та існування майнових прав в учасників інвестиційних відносин, які за своєю суттю є суб'єктивними цивільними правами. Відповідно, застосовуються цивільно-правові способи захисту як самостійний вид відповідальності, так і в поєднанні з публічно-правовими засобами впливу на порушників інвестиційних обов'язків.

Проте зазначене не виключає застосування цивільно-правової відповідальності до суб'єктів публічно-владних відносин. У сфері інвестиційної діяльності суб'єкти публічного права можуть нести цивільно-правову відповідальність за дії, бездіяльність або ухвалені рішення, що порушують суб'єктивні права учасників інвестиційної діяльності.

Конкретними суб'єктами відповідальності є органи держави, які в межах своєї компетенції є учасниками цивільних відносин. Порушення владних повноважень мають наслідком настання цивільної відповідальності у разі виникнення негативних майнових наслідків для учасника інвестиційних відносин. Основою цієї тези є положення, згідно з яким держава несе відповідальність за діяльність створюваних нею державних структур.

При цьому держава в особі створених нею органів повинна нести самостійну, а не субсидіарну відповідальність. Це підтверджується тим, що рішення суду про відшкодування майнової шкоди або збитків виконуються коштом державного бюджету. Органи держави можуть бути учасниками цивільних за своєю правовою природою інвестиційних відносин і бути суб'єктом владно-розпорядчих (дозвільних) стосунків. Як зазначає В.М. Коссак, встановлюючи правила поведінки суб'єктів цивільних відносин, держава як їх учасник повинна сама їх дотримуватися [6, с. 445].

Так, суб'єктом права державної власності є органи державної влади, які здійснюють право власності в межах

та інтересах держави. З цією метою ст. 326 ЦК України «Право державну власність» у зв'язку з прийняттям Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [7] доповнено частиною третьою такого змісту: «Управління майном, що є в державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами». Таким чином, правові форми управління державною власністю, в тому числі в інвестиційній сфері, здійснюють уповноважені державні органи. При цьому у відносинах з іншими учасниками інвестиційних відносин вони виступають рівноправними суб'єктами приватного права. У випадках реалізації владно-розпорядчих функцій державні органи повинні діяти в межах визначеної законом компетенції. Порухення останньої, якщо наслідком є настання негативних майнових результатів для суб'єктів інвестиційного процесу, є підставою виникнення охоронного правовідношення, в рамках якого до державної структури можуть застосовуватися заходи захисту цивільно-правового характеру.

Держава може створювати юридичні особи публічного і приватного права в порядку, передбаченому законодавством. На відміну від органів державної влади, які здійснюють свої функції від імені держави в межах визначеної законодавством компетенції, юридичні особи діють самостійно [8, с. 161]. З цим пов'язано застосування способів захисту в інвестиційних відносинах.

Згідно зі ст. 176 ЦК України держава відповідає за зобов'язаннями створюваних нею осіб лише у випадках, передбачених законом України. В інвестиційних відносинах правове становище юридичних осіб, створюваних державою, визначається інвестиційним законодавством та установчими документами, на основі яких вони функціонують.

Нормативними актами встановлюється компетенція органу державної влади у сфері інвестиційних відносин, а установчі документи визначають правосуб'єктність юридичної особи, створюваної державою. Тому в інвестиційних відносинах важливе значення має з'ясування правового статусу суб'єкта цих відносин.

Значна кількість органів державної влади, державних підприємств, установ тощо, які беруть участь в інвестиційному процесі, не впливає на перелік способів захисту цивільних прав та інтересів їхніх учасників. Проблемним залишається питання співвідношення відповідальності держави і створюваних нею державних органів та юридичних осіб в інвестиційних відносинах.

Загалом можна погодитися з тезою, що держава Україна має бути основним суб'єктом цивільно-правової відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність своїх органів та інших представників (агентів). Оскільки покладання (перекладання) цивільно-правової відповідальності за свої рішення, дії чи бездіяльність на суб'єктів публічного права здебільшого є способом ухилення від неї [9, с. 28].

В інвестиційних відносинах суб'єкти приватного права функціонують на засадах рівності та невідчужуваності один одному. Водночас вони повинні дотримуватися владно-дозвільних приписів публічних юридичних осіб. Останні можуть порушувати суб'єктивні цивільні права учасників приватних інвестиційних відносин.

З-поміж інших визначених І.В. Венедіктовою ознак охоронюваних законом інтересів, звернемо увагу на такі:

- приватний інтерес певним чином протистоїть публічному інтересу з його особливим змістом, адже інтерес, як і право, виступаючи регулятором суспільного життя, повинен враховувати насамперед публічні потреби;
- визнаний пріоритет публічного інтересу відіграє, образно кажучи, роль мембрани, крізь яку норми публічного права дифундують в норми приватного права і навпаки [2, с. 97].

Таким чином, поновлення майнових прав інвестора може здійснюватися шляхом поєднання цивільно-правових способів захисту, спрямованих на відновлення стано-

вища, яке було до порушення, з адміністративно-владними засобами регулювання інвестиційних відносин у будівництві. Адже відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [10] центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, діє в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, веде єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, тощо.

Основним критерієм розмежування цивільних та інших заходів юридичного захисту є порушення суб'єктивних цивільних прав суб'єкта правовідносин. У разі порушення суб'єктивного цивільного права виникає охоронне правовідношення, в рамках якого застосовуються цивільно-правові способи захисту.

Застосування конкретних цивільно-правових способів захисту залежить від характеру правопорушення і негативних правових наслідків, що настали для управненої особи. Метою застосування певного способу захисту самостійно або в поєднанні з іншими засобами є оптимальне забезпечення охорони порушених прав та інтересів учасника інвестиційної діяльності.

В інвестиційному процесі суб'єкти правовідносин набувають зобов'язальних та речових майнових прав. Відповідно, диференціюються способи захисту порушених суб'єктивних цивільних прав учасників інвестиційних відносин. У разі порушення речових майнових прав застосовуються відповідні речові способи захисту.

Наведене підтверджує важливість дотримання публічних норм в інвестиційному процесі будівництва. Наслідком є порушення в кінцевому результаті суб'єктивних цивільних прав учасників інвестиційної діяльності, зокрема інвесторів.

Особливістю функціонування механізму захисту прав суб'єктів інвестиційного процесу є звичай неможливість реалізації суб'єктивного права на захист без використання цивільно-правових способів захисту. Саме лише застосування адміністративних методів впливу не може повною мірою забезпечити захист інвестиційних прав суб'єктів відносин у коментованій сфері. Адже захист прав спрямований передусім на захист тієї мети, яку намагаються сторони досягти шляхом реалізації відповідних договірних механізмів. А тому й захистити таку мету інвестор та інші учасники можуть тільки шляхом застосування власне цивільно-правових способів захисту.

Водночас не виключена можливість поєднання застосування цивільно-правових та публічно-адміністративних засобів захисту прав учасників інвестиційної діяльності в сфері будівництва. Це пояснюється наявністю джерельної бази у вигляді приватних і публічних норм регулювання інвестиційних відносин у будівництві.

Визначальною метою функціонування механізму захисту прав учасників інвестиційної діяльності є недопущення негативних майнових наслідків для особи, права якої порушено. Тому без застосування конкретних цивільно-правових способів захисту не можна вести мову про ефективність функціонування охоронного механізму.

Висновки.

1. Взаємовідносини в інвестиційній сфері будівництва мають комплексний характер. Інвестиційний процес охоплює як приватні за своєю природою відносини, так і адміністративно-владні. Кінцевою метою інвестиційної діяльності є введення в експлуатацію будівельного об'єкта. З цим пов'язано виникнення та існування майнових прав в учасників інвестиційних відносин, які за своєю суттю є цивільними. Відповідно, застосовуються цивільно-правові способи захисту як самостійний вид відповідальності, так і в поєднанні з публічно-правовими засобами впливу на порушників інвестиційних зобов'язань. Тому в механізмі

відповідальності за порушення в інвестиційній сфері будівництва застосовуються приватні та публічні способи захисту цивільних прав.

2. Суб'єктами цивільної відповідальності можуть бути органи публічно-владної компетенції та створюю-

вані ними юридичні особи публічного права. При цьому такі суб'єкти повинні нести цивільну відповідальність за завдання шкоди або збитків за дії (бездіяльність), рішення, що порушують суб'єктивні цивільні права учасників інвестиційної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шевченко Я.М. Поняття цивільних правовідносин і їх значення в суспільстві. *Актуальні проблеми приватного права України*: збірник статей до ювілею д.ю.н., проф., академіка НАПрН України, заслуженого діяча науки і техніки України Н.С. Кузнецової / відп. ред. Р.А. Майданик, О.В. Кохановська. Київ, 2014. С. 499–517.

2. Венедіктова І.В. Шляхи узгодження приватних і публічних інтересів та їх трансформація у цивільному праві. *Актуальні проблеми приватного права України* : збірник статей до ювілею д.ю.н., проф., академіка НАПрН України, заслуженого діяча науки і техніки України Н.С. Кузнецової / відп. ред. Р.А. Майданик, О.В. Кохановська. Київ, 2014. С. 93–108.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 07.10.2019 № 199-ІХ. Дата оновлення: 07.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text> (дата звернення: 02.03.2020).

4. Постанова Великої Палати Верховного Суду № 826/17908/14 від 17.10.2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77312974>. (дата звернення: 02.04.2020).

5. Постанова Великої Палати Верховного Суду № 806/5356/15 від 10.04.2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81287830> (дата звернення: 02.04.2020).

6. Суб'єкти цивільного права / за заг. ред. академіка АПрН України Я.М. Шевченко. Харків : Харків юридичний, 2009. 632 с.

7. Про управління об'єктами державної власності. Закон України від 21.09.2006 № 185-V. Дата оновлення: 27.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 02.04.2020).

8. Коссак В. Правосуб'єктність державних органів і створюваних ними юридичних осіб у механізмі регулювання цивільної відповідальності. *Право України*. 2019. № 1. С. 154–166.

9. Відповідальність у приватному праві : монографія / І. Безклубий, Н. Кузнецова, Р. Майданик та ін. ; за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 416 с.

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 07.02.2011 № 3038-VI. Дата оновлення: 07.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 03.07.2020).