

Таким чином, адміністративно-правові норми як основа виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин за участю фінансових компаній з торгівлі цінними паперами посідають важливе місце в державному регулюванні ринку цінних паперів в Україні. Розвиток адміністративно-правового регулювання у сфері фінансових відносин переконливо

свідчить про якісні зміни правових форм і методів, які застосовуються для їх регулювання, головною метою яких, на нашу думку, повинна стати не примусово-каральна, а забезпечувальна складова, тобто створення умов для якісної реалізації прав фізичних і юридичних осіб у сфері економічної, зокрема, і фінансової діяльності.

Література

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Адміністративне право України: підруч. / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т. 1: Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 293.
6. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
7. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: Автореф. дис. На здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2004. – 38 с.
8. Проект Концепції реформи адміністративного права України від 2000 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

УДК 351.9

В. О. РОМАСЬКО,
здобувач ХНУВС

ОСОБЛИВОСТІ БУДІВНИЦТВА ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектору. Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду, – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва для життєдіяльності держави, у цій сфері є багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед них: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; самовільне будівництво, що

має масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон та місць відпочинку й дозвілля, наприклад, дитячих та спортивних майданчиків; недодержанням екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість, а подекуди й шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян, залишаючись наодинці зі своїми проблемами.

Правовідносини, які виникають у сфері будівництва, регулюються нормами різних галузей законодавства, важливе місце серед яких займає адміністративне, під

яким, як правило, розуміють «систему нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми» [1, с. 147], тобто ті норми, які визначають права й обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку, а їх дія поширюється на всю територію країни.

Значний внесок у розробку методологічних, правових та організаційних проблем, безпосередньо пов'язаних із будівництвом, зробили такі вчені, як: Л. К. Воронова, О. Ю. Грачева, А. А. Нечай, С. О. Ніщима, О. В. Соколов, О. В. Сударенко та ін. Проте будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання у цих та інших працях розглядалося фрагментарно, оскільки основним предметом дослідження були фінансові, матеріально-технічні та договірні відносини у цій сфері. Натомість важливість та необхідність адміністративно-правового регулювання будівництва є беззаперечними, свідченням чого є і низка проблем у цій сфері, про які йшлося вище, адже вони безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовими відносинами – «суспільними відносинами в сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права» [2, с. 50]. Малоефективними, а отже такими, що потребують суттєвого вдосконалення, є заходи адміністративного примусу, зокрема, й адміністративної відповідальності у сфері будівництва, які сьогодні є малодієвими і не виконують своєї основної функції – попередження правопорушень.

Метою цієї статті є визначення особливостей будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: уточнити сутність будівництва як суспільно-корисної діяльності; визначити загальний та родовий об'єкти адміністративно-правового регулювання будівництва; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного

законодавства з досліджуваних питань.

Самого терміну «будівництво», незважаючи на досить поширене його використання всьом законодавчих актах, зокрема й у їх назві [3-5 та ін.], є нормативно визначеним лише на підзаконному рівні. Зокрема, в наказі Міністерства фінансів «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти» від 28 квітня 2001 р. № 205 будівництво визначене як «спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт» [6].

Натомість таке розуміння будівництва не відображає усіх відносин у цій сфері і є більш доцільним для технічної, а не правової сфери. Під об'єктом адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти те, на що спрямований його вплив, а саме сукупність матеріальних та нематеріальних благ, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки [7, с. 366].

У ст. 3 Закону України «Про основи містобудування» визначено об'єкти містобудування, серед яких: територія України та території її адміністративно-територіальних одиниць, їх частини та окремі земельні ділянки; функціональні території (зони) адміністративно-територіальних одиниць (житлової і громадської забудови, виробничі, рекреаційні, комунальні, охорони нерухомої культурної та природної спадщини та інші); будинки і споруди, їх комплекси; комунікації та споруди інженерної і транспортної інфраструктури; об'єкти архітектурної діяльності [8].

Однак будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання не тотожне об'єкту містобудування, є значно ширшим за змістом, напрямками засобами регулювання тощо.

Звичайно, загальним об'єктом адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері є як саме будівництво, так і

тісно пов'язані з ним відносини (землевідведення, землекористування, оренда землі або її відчуження тощо). Родовим об'єктом адміністративно-правового регулювання будівництва є:

- – процедура розроблення проектів державних та галузевих програм у сфері будівництва і їх виконання;

- – розроблення та затвердження державних будівельних норм, стандартів, вимог та правил з питань будівництва;

- – підтвердження відповідності у сферах будівництва;

- – реалізація заходів з архітектурно-планувальної та інженерно-технічної забудови і благоустрою населених пунктів, розвитку їх інженерно-транспортної інфраструктури;

- – здійснення архітектурно-будівельного контролю, державного контролю за плануванням, забудовою та іншим використанням території;

- – проведення комплексної державної експертизи інвестиційних програм, проектів будівництва, містобудівної документації;

- – координація діяльності державних будівельних організацій;

- – притягнення до адміністративної відповідальності за недотримання державних стандартів, норм і правил при проектуванні і будівництві; проектування об'єктів із порушенням затвердженої у встановленому порядку містобудівної документації; виконання будівельних чи реставраційних робіт без дозволу та без затвердженого у встановленому порядку проекту або з відхиленням від нього; самовільну зміну архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації; недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, установлених законодавством при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів; прийняття в експлуатацію об'єктів, зведених із порушенням законодавства, державних стандартів, норм і правил; надання інформації, що не відповідає дійсності, про умови проектування і будівництва чи за необґрунтовану відмову

надати таку інформацію;

- – визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб;

- – відведення земельної ділянки під будівництво;

- – здійснення архітектурної діяльності, в тому числі архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

- – створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;

- – захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;

- – дозвільна діяльність у сфері будівництва.

Кожен із зазначених вище родових об'єктів будівництва регулюється одним або декількома правовими актами, які відрізняються один від одного за юридичною силою, суб'єктом прийняття, назвою тощо, проте норми, які вони містять, можна об'єднати у дві групи, особливості яких досить детально охарактеризовані у науковій літературі: регулятивні та охоронні.

Звичайно, регулятивних норм у сфері будівництва набагато більше, велику частину тут становлять так звані «статусноутворюючі» норми (визначають завдання, функції та повноваження органів управління у сфері будівництва, порядок їх утворення, реорганізації чи ліквідації тощо).

На думку автора, будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання характеризується такими особливостями:

1. Будівництво регулюється великою кількістю нормативних актів (понад 1300), більша частина яких (937) [9] – це документи, прийняті за часів Радянського Союзу, для яких характерне дублювання, технічна і технологічна застарілість, як наслідок – створення перешкод для впровадження нових технологій будівництва та державного контролю за ним. Беручи до уваги важливість будівельної галузі в розвитку економіки країни, вважаю доцільним розроблення «Будівельного Кодексу» (назва умовна), в якому були б зосереджені усі

нормативні акти з питань будівництва, а також державного та громадського контролю за ним.

2. Норми адміністративного права, що регулюють відносини, які виникають у сфері будівництва, і в процесі реалізації виконавчої влади (розроблення стандартів, видання ліцензій, акредитація будівництва, здійснення контролю та нагляду за ним), і під час здійснення управління за межами цієї гілки влади (внутрішньо-організаційні відносини у сфері будівництва: відносини влади та підпорядкування між керівником та підлеглим будівельної організації; делеговані повноваження органів місцевого самоврядування з питань будівництва тощо). Такі норми мають імперативний характер, оскільки визначають, які дії можуть учинити учасники регламентованих ними відносин (містять дозволи), від яких слід утриматися (встановлюють заборони), які вчинити необхідно (фіксують приписи).

3. У переважній більшості випадків за порушення норм (вимог, правил, стандартів) у сфері будівництва передбачено адміністративну відповідальність, хоча деякі з правопорушень у цій сфері, зважаючи на їх суспільну небезпеку кваліфікуються як злочини.

4. Учасники правовідносин, що виникають у сфері будівництва і регулюються адміністративним законодавством, здебільшого перебувають у відношеннях влади й підпорядкування. Одні з учасників наділені владними повноваженнями (наприклад, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України та його територіальні підрозділи за напрямками діяльності; керівник будівельної організації щодо підпорядкованих йому працівників; орган місцевого самоврядування, який відводить землю для будівництва тощо), інші – громадянин або суб'єкт господарювання – повинні виконувати владні приписи першої групи суб'єктів. Такі відносини отримали назву «субординаційних» [10, с. 86]. Проте це не виключає у сфері будівництва так зва-

них «реординаційних» [10, с. 90] відносин, за наявності яких фізична чи юридична особа має право вимагати від органу виконавчої влади здійснення на її користь юридично значимих дій, здійснення яких є обов'язком того чи іншого органу влади (отримати земельну ділянку під будівництво, дозвіл (ліцензію, сертифікат) на право звести будівельну споруду тощо). Тому слід погодитися з думкою Ю. П. Битяка, який зазначає, що адміністративно-правові відносини можуть відбуватися на засадах як влади й підпорядкування, так і рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми [2, с. 54].

5. Адміністративно-правові норми, які регулюють відносини у сфері будівництва можуть бути як регулятивними, тобто пов'язаними із регламентацією позитивних завдань (отримання дозволу на зайняття підприємницькою діяльністю у сфері будівництва), так і охоронними, що пов'язані з регулюванням правоохоронної діяльності шляхом встановлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу (притягнення до адміністративної відповідальності за недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва, порушення законодавства під час планування і забудови територій, самовільне будівництво будинків або споруд тощо).

6. Реалізацію державної політики у сфері будівництва здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України.

Таким чином, вивчення об'єктів адміністративно-правового регулювання, що виникають, розвиваються та припиняються у сфері будівництва, має як теоретичне, так і практичне значення, оскільки чітке їх розуміння надасть змогу відмежувати відносини у цій сфері, врегульовані адміністративно-правовими нормами, від правовідносин, врегульованих нормами інших галузей права.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х т: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України: Підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва: Закон України від 14 вересня 2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 45. – Ст. 375.
4. Про планування і забудову територій від 20 квітня 2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
5. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю від 19 червня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 52. – Ст. 377.
6. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: наказ Міністерства фінансів від 28 квітня 2001 р. № 205.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. АН СССР. Ин-т гос-ва и права. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.
8. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 52. – Ст. 684.
9. Про проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні»: Рішення Колегії міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 30 листопада 2006 р. № 228.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

І ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 347.734 (477) «18/19»

В. Є. КИРИЧЕНКО,
канд. юрид. наук, доц.,
ХНУВС

ДОСВІД ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПОЛОЖЕННЯ ПРО СЕЛЯНСЬКИЙ ПОЗЕМЕЛЬНИЙ БАНК 1882 РОКУ

Висвітлюючи діяльність Селянського банку за Положенням 1882 р. неможливо оминати питання загальної періодизації історії цієї кредитної установи. Це одна з небагатьох проблем стосовно якої погляди науковців різних часів майже збігаються. Відомий дореволюційний економіст О. М. Зак у своїй фундаментальній монографії виокремив три основних етапи діяльності цієї кредитної установи, з якими погоджуються як радянські дослідники, так і сучасні науковці [1]. В основу поділу покладено ті правові зміни, які фіксувалися в нормативних документах, що регулювали діяльність банку, на підставі чого змі-

нювалась правосуб'єктність установи та її функціональна спрямованість. Окрім змін у правовому становищі селянської кредитної установи, ці періоди її діяльності начебто відображають зміни у політичних поглядах уряду.

Згідно з цим підходом, перший етап припадає на 1882-1895 рр. У цей час діяльність банку здійснювалась у межах Положення про Селянський поземельний банк від 18 травня 1882 р., а його правоздатність обмежувалась лише правом надавати позики під заставу земель, що купувались селянами у землевласників.

Загальний аналіз операційної діяльнос-