

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
2. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 333 с. URL: https://pidruchniki.com/1584072014908/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava.
3. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16/conv/print>.
4. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: наказ, порядок від 03.04.2019 № 974/5/467/609/280 від 05.04.2018.
5. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон від 09.04.1999 № 586-XVI. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
7. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 6 (15). С. 110–113.
8. План заходів із протидії злочинності та профілактики правопорушень, забезпечення публічної безпеки та порядку на території Запорізької області на 2018–2021 роки : розпорядження від 25.07.2018 № 388. *Офіційний сайт Запорізької обласної державної адміністрації*. URL: https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000096/96615.pdf.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Лялюк О.Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.
11. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ, інструкція від 28.07.2017 № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 471.
12. Взаємодія поліції та громади («Community policing»). *Веб-сайт програми «Взаємодія поліції та громади»*. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.20>

ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П.

ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена характеристиці генезису наукових підходів до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, формуванню на цій основі наукового підходу до досліджень сучасного стану зазначених гарантій. Визначено, що гарантії законності, в т. ч. й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України переважно після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженим «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних та інших суспільних процесів, у зв'язку з чим гарантії законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ ст. Визначено, що якісний стан законодавства як юридична умова

(спеціально юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення у ньому прав людини, а також суб'єктивних свобод, законних інтересів. У статті обґрунтовано, що досягнення узгодженості між різними актами законодавства як правовий спосіб забезпечення правової законності передбачає врахування наведених прав, свобод, законних інтересів. Реалізація принципу поділу влади як організаційно-правовий засіб, що гарантує правову законність, має відбуватися у напрямі забезпечення наведених суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Визначено, що права людини, суб'єктивні свободи та законні інтереси мають відображатися і при розвитку інших юридичних умов, правових способів, організаційно-правових засобів як спеціально юридичних гарантій правової законності. Визначено, що права людини, а також суб'єктивні свободи, законні інтереси необхідно визначити як визначальний вектор подальшого розвитку спеціально юридичних гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності. Зазначено, що права людини як категорія, що позначає можливості людини у сучасному суспільстві, не можуть безпосередньо визначати якісний стан актуального законодавства, впливати на його внутрішню узгодженість або аналогічно визначати інші гарантії правової законності. Визначено, що ця категорія безпосередньо визначає зміст конкретних гарантій правової законності.

Ключові слова: права людини, суб'єкти публічної влади, адміністративні послуги, сфера містобудування, законність.

The article is devoted to characterizing the genesis of scientific approaches to defining the guarantees of the lawfulness of permitting activities, and on this basis to formulate a scientific approach to research the present state of these guarantees. As a result of the research, it was determined that the guarantees of legality, including in the sphere of permitting activities, became an independent subject of scientific search in the territory of Ukraine mainly after Ukraine gained independence, which is conditioned by the acquisition of the right of status of independent public value. The earlier stages of development of the legal system in the territory of Ukraine are characterized by a pronounced «servicing» nature of law in relation to the current political and other social processes, and therefore guarantees of legality as an independent object of scientific research are actualized only in the second half of XX century. It is determined that the qualitative state of the law as a legal condition (especially a legal guarantee) of legal legality provides for the proper reflection in it of human rights, as well as of subjective freedoms, legitimate interests. The article states that achieving consistency between different acts of legislation as a legal way of ensuring legal legality involves taking into account the rights, freedoms and legitimate interests stated. The realization of the principle of separation of powers as an organizational and legal means, guaranteeing legal legality, must take place in the direction of securing the subjective rights, freedoms and legitimate interests. It has been determined that human rights, subjective freedoms and legitimate interests should be properly reflected in the development of other legal conditions, legal means, organizational and legal means as specially legal guarantees of legal legality. The study found that human rights, as well as subjective freedoms, legitimate interests should be defined as the determining vector for the further development of specially legal guarantees of lawfulness in the sphere of permitting activities. It is stated that human rights as a category denoting human rights in modern society cannot directly determine the qualitative state of current legislation, affect its internal consistency or similarly define other guarantees of legal legitimacy. It is determined that this category directly determines the content of specific guarantees of legal legality.

Key words: human rights, public authorities, administrative services, urban planning, legality.

Вступ. Необхідність підвищення рівня законності дозвільної діяльності, в т. ч. й у сфері містобудування, впливає з тверджень, які висловлюють не тільки представники юридичної науки, але й суб'єкти публічної влади – посадові особи у цій сфері, а також учасники юридичної практичної діяльності у цій сфері, зокрема адвокати [1]. Так, П.В. П'ятков стверджує про недостатній рівень правової культури посадових осіб суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль

щодо належного надання адміністративних послуг у сфері містобудування [2, с. 4, 5]. На необхідність оновлення гарантій законності у сучасній правовій системі вказує і Р.В. Ленівський, обґрунтовуючи це чинниками інтенсивного розвитку правової системи загалом, а також окремими причинами політичного характеру [3, с. 4]. Колишній керівник Державної архітектурно-будівельної інспекції України О. Кудрявцев вказує на поширеність корупції, зокрема хабарництва при вирішенні питання щодо отримання дозволів на будівництво [4].

Про останні спроби законодавця у цьому напрямі свідчить прийняття відповідних проектів Законів України. Так, проектом Закону України № 165-ІХ від 03 жовтня 2019 р. передбачається посилення адміністративної відповідальності посадових осіб дозвільних органів за правопорушення щодо видачі дозвільних документів. Крім того, вводяться додаткові гарантії належного виконання зазначеними посадовими особами своїх обов'язків [5; 6].

Наведені прояви актуальних проблем законності у сфері дозвільної діяльності у поєднанні з активним розвитком вітчизняної правової системи в напрямі сприйняття європейських ціннісних орієнтирів зумовлюють актуальність поглибленого дослідження теоретичних основ зазначених гарантій, що передбачає опрацювання насамперед їх історичного аспекту.

Проблематика гарантій законності у сфері дозвільної діяльності привертала увагу науковців. Зокрема, слід вказати на напрацювання щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності (Р.В. Ленівський, 2018 р.) [3], забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (П.В. П'ятков, 2016 р.) [2]. Необхідно відзначити загальнотеоретичні роботи щодо дозвільної діяльності, що мають комплексний характер і теж містять дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері (О.В. Джафарова, 2015 р.) [7]. Втім, у зазначених дослідженнях не повною мірою висвітлено саме історичний розвиток гарантій законності здійснення дозвільної діяльності, наукових поглядів щодо цього.

Постановка завдання. Метою статті є надання характеристики генезису наукових підходів до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, формування на цій основі наукового підходу до досліджень сучасного стану зазначених гарантій.

Результати дослідження. Грунтовну характеристику системи гарантій законності надання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності здійснює П.В. П'ятков. Вчений здійснює систематизацію таких гарантій, визначає напрями їх подальшого розвитку і дотримується загальнотеоретичного підходу до розуміння гарантій як певних засобів, що забезпечують існування та розвиток певних правових явищ і станів [2, с. 148–149]. Із подібних позицій виходять також Р.В. Ленівський [3, с. 19, 20, 32] та О.В. Джафарова [7, с. 34, 108, 120].

Історичне дослідження наукових поглядів на сутність законності загалом та її сутності у сфері дозвільної діяльності зокрема має базуватися на розумінні функцій цієї категорії, взаємодії з іншими близькими категоріями, такими як правопорядок, верховенство права та ін. Крім того, необхідно виявити закономірності варіацій наукових поглядів на зміст законності з урахуванням систем вищого рівня: політичного, економічного, ідеологічного тощо стану суспільства у конкретний суспільно-історичний період. Таким чином, історичне дослідження зазначеного принципу має враховувати результати його розгляду як у статичі, так і у динаміці [8, с. 12–14].

Як вказує В.В. Мартиновський, першим етапом розвитку дозвільної системи на території сучасної України є її розвиток після Революції 1917 р. [9, с. 261–265]. Для цього періоду характерні риси законності, що виділяються І.Л. Невзоровим: відсутність поділу реалізації норм права на власне реалізацію та правозастосування; пріоритет політики над правом. Крім того, І.Л. Невзоров стверджує, що законність відображає зв'язок між державою та суспільством і є визначальним чинником політичного режиму у державі [10, с. 178].

Характеризуючи погляди радянських вчених у 20–30-ті рр. ХХ ст., І.Л. Невзоров вказує про їх «обслуговуючий» характер стосовно політичного режиму терору 30–50-х рр. У цьому аспекті заслуговує на увагу виділення вченим двох моделей законності: етатистська та ліберальна. В основі першої лежить вимога виконання суб'єктивного обов'язку перед державою під страхом примусу, що має першочергове значення порівняно із забезпеченням суб'єктивних прав. Ліберальна модель законності передбачає сервісну концепцію діяльності держави, яка має забезпечувати реалізацію суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [10, с. 38–39]. Порівняння зазначених моделей дає чітке уявлення щодо переходу на території України від, по суті, етатистської моделі законності до сучасної, ліберальної, що в роботах окремих вчених отримала назву «правової законності» [11, с. 489]. Попри приділення уваги І.Л. Невзоровим власне поняттю законності, очевидним постає висновок, що тісний зв'язок зазначеного поняття із тогочасним політичним режимом зумовлював і значну специфіку гарантій забезпечення такої законності. Висновку щодо

основної гарантії можна дійти вже з аналізу власне етатистської моделі законності: можливість застосування державного примусу у разі невиконання особою свого обов'язку перед державою. У зв'язку з наведеним І.Л. Невзоров як показову наукову позицію 20–30-х рр. ХХ ст. наводить думку В. Антонова-Саратовського щодо практичного збігу революційної законності із революційною доцільністю [12, с. 3; 10, с. 34]. «Соціалістична законність» 1930-х рр. передбачала часткове відновлення традиційних правових інститутів, відхід від примату політичної доцільності над правом. Основними принципами соціалістичної законності І.Л. Невзоров виділяє: широке застосування аналогії права й аналогії закону; збереження значною мірою політичного терору та свавілля; жорсткий контроль за роботою правоохоронних органів; незаперечний пріоритет державного інтересу, закріплений у законодавстві. Наголошувалося на необхідності впровадження конкретних та однозначних приписів, що ґрунтувалися б на політичній доцільності, приводячи законодавство у відповідність до реальних умов суспільного життя [10, с. 37–38].

Отже, з огляду на значно меншу диференційованість тогочасної правової системи загалом необхідно говорити про відсутність гарантій законності (в т. ч. і стосовно сфери дозвільної діяльності) як самостійного предмету наукових досліджень аж до другої половини ХХ ст., коли з'являються роботи комплексного характеру, що безпосередньо присвячені проблемам соціалістичної законності, в т. ч. й проблемам її гарантій [13; 14]. Втім, навіть у цей період суспільного розвитку роль законності та права загалом характеризувалася як «обслуговуюча» – стосовно діяльності учасників суспільних відносин [14; 15, с. 301]. Право (у т. ч. й суб'єктивне) не розглядалося як один із керівних векторів розвитку суспільства та правової системи, на відміну від сучасності.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР найвищою соціальною цінністю в Україні є людина. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України принцип верховенства права визнано таким, що має не тільки суто теоретичне значення, але й практичний вплив [16]. Зазначені положення є керівними й стосовно розвитку гарантій законності у сфері дозвільної діяльності.

Права людини сьогодні розглядаються як засади правового статусу приватної особи, як обов'язковий елемент сучасної правової держави та громадянського суспільства [17, с. 689]. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не вичерпуються тими, що закріплені у Конституції України. Це означає потенціал і вектор до урізноманітнення прав і свобод людини та розширення змісту закріплених прав і свобод [18, с. 159]. Не буде помилкою стверджувати про заснованість прав і свобод людини на природних засадах існування людини та розвитку суспільства, а тому вичерпне їх визначення у законодавстві неможливе у принципі. Відсутність позитивного закріплення певних прав і свобод не означає втрату ними значення вектора розвитку вітчизняної правової системи.

О.Ф. Скакун виділяє систему гарантій правової законності: загальносоціальні та спеціально юридичні. Першими виділяються економічні, політичні, соціальні, ідеологічні. Другими виділяються юридичні умови (належний стан актуальних джерел права); правові способи (досягнення внутрішньої узгодженості чинного законодавства, належний контроль за законністю тощо); організаційно-правові засоби (поділ державної влади; належний підбір кадрів тощо) [11, с. 496–497]. Необхідно згадати про актуальність зазначених гарантій правової законності і стосовно сфери дозвільної діяльності.

Права людини як категорія, що позначає можливості людини у сучасному суспільстві, не можуть безпосередньо визначати якісний стан актуального законодавства, впливати на його внутрішню узгодженість або аналогічно визначати інші гарантії правової законності. Втім, не можна не погодитися з тим, що ця категорія безпосередньо визначає зміст конкретних гарантій правової законності. Так, не може вважатися якісним законодавство, в якому належно не закріплені права людини, суб'єктивні свободи й законні інтереси. Більше того, саме послідовне їх закріплення у чинному законодавстві визначає його якість. Подібне можна вказати й щодо інших гарантій правової законності.

Висновки. Гарантії законності, в т. ч. й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України переважно після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженням «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних та інших суспільних процесів, у зв'язку з чим гарантії законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ ст.

Якісний стан законодавства як юридична умова (спеціально юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення у ньому прав людини, а також суб'єктивних

свобод, законних інтересів. Досягнення узгодженості між різними актами законодавства як правовий спосіб забезпечення правової законності передбачає врахування наведених прав, свобод, законних інтересів. Реалізація принципу поділу влади як організаційно-правовий засіб, що гарантує правову законність, має відбуватися у напрямі забезпечення наведених суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Права людини, суб'єктивні свободи та законні інтереси мають відображатися й при розвитку інших юридичних умов, правових способів, організаційно-правових засобів як спеціально юридичних гарантій правової законності. Отже, права людини, а також суб'єктивні свободи, законні інтереси необхідно визначити як визначальний вектор подальшого розвитку спеціально юридичних гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності.

Список використаних джерел:

1. В Кабміні теж підтвердили нечинність дозвільної системи. *Українська асоціація власників зброї*. URL: https://zbroya.info/uk/partner/law-ok/blog/12297_v-kabmini-tezh-pidtvverdili-nechinnist-dozvilnoyi-sistemi/ (дата звернення: 15.12.2019).
2. П'ятков П.В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. УДФС України. Київ, 2016. 230 с.
3. Ленівський Р.В. Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засади забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»», Нац. авіац. ун-т. Київ, 2018. 187 с.
4. Кудрявцев О. Дозвільна система має бути єдиною і справедливою до кожного учасника будівельного ринку. *ГОРДОН*. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-buti-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjajtsev-1409988.html> (дата звернення: 16.12.2019).
5. Зеленський підписав закон, яким розширено перелік порушень законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. *Інформаційне агентство «Центр новин»*. URL: <https://centernews.com.ua/?p=211239> (дата звернення: 14.12.2019).
6. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення захисту суб'єктів господарювання від неправомірних дій або бездіяльності дозвільних органів / Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66449 (дата звернення: 15.12.2019).
7. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.
8. Каган М.С. Избранные труды : в VII т. Т. I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006 г. 356 с.
9. Мартиновський В.В. Історія розвитку дозвільної системи України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 260–267.
10. Невзоров І.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. ун-т внутр. дел. Харьков, 2002. 196 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
12. Антонов-Саратовский В. О революционной законности. *Революционная законность*. 1926. № 1. С. 3–9.
13. Правовые гарантии законности в СССР / под ред. М.С. Строгович. Москва : Изд-во АН СССР, 1962. 475 с.
14. Недбайло П.Е. Исследование юридических средств обеспечения советской социалистической законности. *Советское государство и право*. 1963. № 9. С. 148.
15. Витрук Н.В. Избранное. Т. 1. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. Москва : Российская академия правосудия, 2012. 643 с.
16. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
17. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 2012. 1020 с.
18. Конституція України. Науково-практичний коментар / гол. редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.