УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.13

ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF ENSURING THE LEGALITY OF PERMITTING ACTIVITY IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Статтю присвячено розкриттю поняття адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначенню напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права та чинного адміністративного законодавства. Указано, що містобудівній діяльності як об'єкту здійснення дозвільної діяльності сьогодні притаманні такі риси, як стрімкий розвиток технологій будівництва, зростання приватного сектору серед суб'єктів її здійснення (забудовників тощо). Саме вказане вбачається причиною кризи адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у цій сфері.

Упровадження європейських стандартів публічного адміністрування визначено пріоритетним напрямом реформування системи органів виконавчої влади. Указано про загальноприйнятість позиції щодо актуальності реформування системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, зокрема дозвільної системи, з огляду на такі недоліки її роботи, як невиправдані затягування у видачі дозвільних документів, поширеність проявів корупції тощо. У цьому контексті можна вважати логічною ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та створення Державної інспекції містобудування України. З огляду на викладене, обґрунтовано актуальність проблематики забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ключовою категорією у цьому контексті визначено, зокрема, категорію способів її забезпечення.

Зазначено, що адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти у ретроспективному та проспективному аспектах. У ретроспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання подальшим подібним правопорушенням. У проспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, що носить передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів та максимальна цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур із метою створення умов для повноцінної участі у них представників громадськості).

Ключові слова: *адміністративно-правові способи, законність, забезпечення законності, дозвільна діяльність, містобудування, дозволи.*

The article is devoted to the disclosure of the concept of administrative and legal method of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, determining the directions of further development of the science of administrative law and current administrative legislation. It is indicated that urban planning activity as an object of permitting activity today has such features as the rapid development of construction technologies, the growth of the private sector among the subjects of its implementation (developers, etc.). This is the reason for the crisis of administrative and legal regulation of licensing activities in this area.

© ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П. – кандидат наук з державного управління, професор кафедри (Академія державного будівництва)

The implementation of European standards of public administration has been identified as a priority in reforming the system of executive bodies. The general position on the urgency of reforming the system of public authorities in the field of urban planning, in particular – the permit system, given the shortcomings of its work, such as unjustified delays in issuing permits, the prevalence of corruption, etc. In this context, it can be considered logical to liquidate the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine and create the State Inspectorate for Urban Development of Ukraine. In view of the above, the relevance of the issue of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated. The key category in this context is defined, in particular, the category of ways to ensure it.

It is noted that administrative and legal ways to ensure the legality of permitting activities in the field of urban planning should be distinguished in retrospective and prospective aspects. In retrospect, these methods cover the activities of authorized entities aimed at eliminating the negative consequences of offenses and preventing subsequent similar offenses. In the prospective aspect, these methods cover the activities of authorized entities, which is primarily organizational in nature and aimed at bringing the permitting system in line with the requirements of the time (for example, organizing such activities using electronic services and maximum digitalization of permitting activities, increasing transparency of permitting procedures). in order to create conditions for the full participation of members of the public).

Key words: *administrative and legal methods, legality, ensuring legality, permitting activity, town-planning, permits.*

Вступ. Упровадження європейських стандартів публічного адміністрування є пріоритетним напрямом реформування системи органів виконавчої влади. Загальноприйнятою можна вважати позицію щодо актуальності реформування системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, зокрема дозвільної системи, з огляду на такі недоліки її роботи, як невиправдані затягування у видачі дозвільних документів, поширеність проявів корупції тощо. У цьому контексті можна вважати логічною ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та створення Державної інспекції містобудування України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 № 219 [1]). Отже, актуальною є тематика забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ключовою категорією у цьому контексті постає, зокрема, категорія способів її забезпечення.

Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не отримало централізованої уваги в актуальних наукових дослідженнях. Найближчими тематиками можна визначити: адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності (Т.І. Шапочка, 2011 р. [2]), адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина (І.Л. Бородін, 2004 р. [3]), загальні проблеми законності та засобів її забезпечення у науці адміністративного права (Л.В. Мелех, 2011 р. [4]). Не отримала належної уваги вказана проблематика й на сторінках літератури, що безпосередньо присвячена питанням правового регулювання містобудівної діяльності (наприклад, О.В. Стукаленко, 2017 р. [5]).

Постановка завдання. Метою статті є розкриття поняття адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначення напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права та чинного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Л.В. Мелех здійснює історико-правове дослідження сутності засобів забезпечення законності у науці адміністративного права. Утім, вчена вказує про мінливість змісту поняття законності, що пов'язує з розвитком відповідних суспільних інститутів. Особлива увага приділяється такому засобу забезпечення законності, як право громадян на звернення [4, с. 43, 50]. Учена, на жаль, не формулює цілісного поняття засобів забезпечення законності, їх системи.

Вихідним стосовно цього дослідження можна вважати науковий підхід І.Л. Бородіна щодо визначення сутності та системи адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, вчений тяжіє до нормативістського розуміння, вказуючи,

що конкретний спосіб є певною сукупністю правових ознак, які відображають: сутність права, яке порушено; правові процедури відновлення цього права; вид юридичної відповідальності, що застосовується до порушника права. При цьому сутність способу захисту – це відповідна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на правильне застосування законодавства стосовно порушеного права. Виділяються такі способи: конституційне право громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів в адміністративному суді) [3, с. 26]. Необхідно повністю підтримати такі висновки, але вони не виходять за межі предмету дослідження вченого, а тому не можуть бути повною мірою взяті за основу для дослідження сутності способів забезпечення законності. З іншого боку, заслуговує на підтримку підхід ученого щодо визначення сутності способу як певної діяльності уповноваженого суб'єкта.

Недостатня увага у національній науці адміністративного права щодо досліджуваного поняття зумовлює необхідність звернення до зарубіжних наукових джерел. Так, В.В. Аржанов, досліджуючи адміністративно-правові способи забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування Російської Федерації (2017 р.), виокремлює сутність та перелік указаних способів. Сутністю відповідних способів учений наводить передбачену законом діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення та підтримання правового режиму законності у межах конкретного органу місцевого самоврядування. Така діяльність здійснюється шляхом здійснення нагляду та здійснення контролю фактичного дотримання чинного законодавства [69, с. 58–59]. Визначення сутності способу забезпечення законності відповідає семантичному змісту поняття «спосіб» як прийом або система прийомів, що дає змогу досягти певної мети [7, с. 1375]. Таким чином, це певна організація діяльності. Тому спосіб у широкому сенсі цілком може бути визначено через певну діяльність, що є сутністю будь-якого способу.

Недостатність наукової уваги щодо досліджуваного поняття зумовлює опрацювання дотичних категорій, що є усталеними у національній правовій доктрині. Стосовно способів забезпечення законності такою категорією вважаємо гарантії законності.

Законність розглядається у наукових джерелах як принцип та як режим. У першому аспекті це ідея щодо верховенства правомірності у поведінці усіх суб'єктів правовідносин. У другому аспекті це верховенство закону під час організації суспільно-політичного життя. При цьому реагування на правопорушення має відбуватися виключно у законні способи. Гарантіями законності виділяються: загальносоціальні, спеціальносоціальні (юридичні). Зокрема, серед юридичних виділяються правові способи: досконале законодавство; контроль і нагляд щодо стану законності; припинення та попередження правопорушень; судовий захист; притягнення до юридичної відповідальності; наявність належних правових процедур та процесів; розвинена правова культура та правосвідомість тощо [8, с. 496, 503].

Законність розглядається, крім того, як елемент принципу верховенства права. У цьому аспекті законність охоплює собою вимоги до правового регулювання, зокрема забезпеченість: вищої юридичної сили закону; обов'язковості актів законодавства; однаковості вимог закону для всіх суб'єктів права; переваги закону над доцільністю у конкретній ситуації; невідворотності покарання. Зі свого боку, принцип верховенства права зумовлює зміст позитивних правових актів, що мають відповідати загальноприйнятим стандартам прав та свобод людини та засадам права [9, с. 337].

Співставлення наведених наукових позицій із загальносемантичним значенням терміна «спосіб» дає змогу підтримати, зокрема, науковий підхід І.Л. Бородіна щодо визначення адміністративно-правовими способами захисту прав і свобод людини: конституційного права громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів в адміністративному суді). По-перше, вказані способи відображають саме організацію відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. По-друге, вони узгоджуються із зарубіжними науковими досягненнями, в яких адміністративно-правовими способами забезпечення законності виділяються, зокрема, можливість оскарження, здійснення контролю, здійснення нагляду щодо додержання законності [6, с. 42–43].

Таким чином, категорія способів забезпечення законності традиційно пов'язується з діяльністю уповноважених суб'єктів у зв'язку з переважно вже вчиненими правопорушеннями, а також із запобіганням подібним правопорушенням у подальшому, тобто на підтримання актуального режиму законності. Утім, представники теорії права, зокрема О.Ф. Скакун, виділяють гарантії законності, що мають перспективну спрямованість, а не тільки на підтримання актуального режиму законності. Так, виділяються такі гарантії, як наявність належних юридичних про-

цедур, розвинена правова культура тощо [8, с. 503]. Уважаємо, що вказане відповідає актуальним людиноцентристським підходам у теорії права, що передбачають вихідною категорією правопорядку права людини, зміст яких постійно змінюється, розвивається, забезпечення яких залежить від ступеня розвитку конкретного суспільства [9, с. 299].

Наведені на початку цієї статті проблеми у сфері дозвільної діяльності у містобудуванні свідчать, що у разі невідповідності правового регулювання актуальному суспільному запиту таке регулювання не може бути реалізоване належною мірою навіть за умови його концептуальної завершеності. Таким чином, правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування має відповідати потребам часу. Таким чином, адміністративно-правові засоби, що забезпечують це, необхідно вважати важливими гарантіями законності такої дозвільної діяльності. Указаний висновок підтверджується й актуальними положеннями доктрини адміністративного права. Зокрема, останнім часом дістав поширення підхід щодо виділення таких інструментів публічного адміністрування, як: нормативний акт; адміністративний акт; адміністративний договір; план; фактична дія. Так, під нормативно-правовим актом розуміється підзаконний нормативний акт як акт правотворчого розпорядчого напряму діяльності суб'єкта публічного адміністрування, акт адміністративної правотворчості. При цьому адміністративна розпорядча діяльність включається до складу адміністративних правовідносин як предмету адміністративного права [10, с. 144, 145–146]. Застосування будь-якого з указаних вище інструментів здатне справити істотний вплив на забезпечення законності у певній сфері адміністративно-правових відносин.

Містобудівній діяльності як об'єкту здійснення дозвільної діяльності сьогодні притаманні такі риси, як стрімкий розвиток технологій будівництва, зростання приватного сектору серед суб'єктів її здійснення (забудовників тощо). Саме вказане вбачається причиною окресленої на початку цієї статті кризи адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у цій сфері.

Висновки. Отже, адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти у ретроспективному та проспективному аспектах. У ретроспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання подальшим подібним правопорушенням. У проспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, що носить передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів та максимальна цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур із метою створення умов для повноцінної участі у них представників громадськості).

Список використаних джерел:

1. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219. *Офіційний вісник України*. 2020, № 26. С. 69. Ст. 967, код акта 98603/2020.
2. Шапочка Т.І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.
4. Мелех Л.В. Еволюція поглядів науковців на проблеми законності та засоби її забезпечення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2012. № 1. С. 43–52.
5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
6. Аржанов В.В. Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; Саратов. гос. юрид. акад. Саратов, 2017. 236 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, 2016. 528 с.
9. Теорія держави і права / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.