

za red. H. I. Baliuk, M. V. Krasnovoi, A. M. Mirosnhychenka, V. V. Nosika. 2012. 415 s. URL : <http://law.univ.kiev.ua/science.html> (ukr) ; Suchasni problemy systematyzatsii ekolohichnoho, zemelnoho ta ahrarnoho zakonodavstva Ukrainy: Zbirnyk naukovykh prats Kruhloho stolu (18 bereznia 2011 r.). Kyiv : VHL «Obrii», 2011. 238 s. (ukr) 2. *Ekoloho-pravovyi status liudyny i hromadianyna: retrospektyvnyi ta perspektyvnyi pohliady*: zb. materialiv mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Kyiv, 31 travnia 2019 roku) / Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka, Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; za zah. red. M. V. Krasnovoi, T. O. Kovalenko. Chernivtsi : Kondratiev A. V. 2019. 392 s. (ukr).

ЗАСІДАННЯ КРУГЛОГО СТОЛУ, ПРОВЕДЕНОГО ВІДДІЛОМ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ

01 листопада 2019 року в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України відбувся Круглий стіл на тему: «Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів», організований відділом проблем державного управління та адміністративного права. В роботі Круглого столу взяли участь співробітники Інституту, представники навчальних закладів юридичного та державно-управлінського профілю різних міст України, юристи-практики. Робота Круглого столу відбувалася за такими напрямками: 1) адміністративне право в контексті новелізації предмета, метода, термінології та напрямів подальшого розвитку; 2) сучасні тенденції розвитку адміністративного законодавства (правове забезпечення системи органів виконавчої влади та державної служби); 3) сучасні тенденції розвитку науки фінансового права в Україні; 4) правове забезпечення фінансової децентралізації в Україні.

З вітальним словом до учасників Круглого столу звернувся директор Інституту держави і права імені В. М. Корецького, академік НАН України **Ю. С. Шемшученко**.

Він відзначив значну роль відділу проблем державного управління та адміністративного права в розвитку наукового забезпечення державно-управлінських процесів в Україні, а також зупинився на деяких вагомих аспектах стану адміністративного законодавства України, наголосивши, що сучасні реалії і тенденції модернізації адміністративного права як однієї із провідних галузей права обумовлені політичними, економічними, соціальними та іншими чинниками. Така обумовленість пов'язана також із загальним станом і перспективами розвитку національної правової системи. Крім того, реформування галузі адміністративного права обумовлено основними напрямками змістовної новелізації вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка має бути покладена в основу впливу на правозастосування та повноцінне функціонування адміністративно-правової сфери.

Розпочинаючи обговорення питань Круглого столу, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України **О. Ф. Андрійко** зауважила, що наука адміністративного права потребує подальшого розвитку, як і система наукових і правових понять теорії адміністративного права – оновлення. І хоча в останні

роки в Україні збільшилася кількість дисертацій, захищених за спеціальністю 12.00.07, оновлення категоріального апарату відбувається досить повільно, як власне, і усвідомлення соціального призначення адміністративного права. З метою комплексного впливу на суспільні процеси необхідно зміцнювати зв'язки науки адміністративного права з політологічною, економічною, соціологічною науками.

В умовах сучасних викликів потребують комплексного реформування та розвитку базові інститути адміністративного права як галузі права – органи виконавчої влади, державна служба, адміністративні процедури, адміністративна відповідальність, контроль, адміністративна юстиція. До прикладу, починаючи з 1991 року, система органів виконавчої влади в Україні перебуває у постійній перебудові. Запропоновані Концепцією адміністративної реформи такі критерії побудови системи органів, як рівень компетенції, типологія функцій увесь час нехтуються при постійному намаганні внесення не завжди обґрунтованих, не завжди виправданих змін. Залишається не визначеним і питання компетенції цих органів та науково обґрунтованих пропозицій щодо наділення їх владними функціями, а структурно-організаційні зміни, що відбуваються, не відзначаються системністю та послідовністю. На законодавчому рівні залишається не визначеним ні види цих органів, ні їх взаємодія.

Новим інститутом українського адміністративного права є інститут адміністративних процедур. Недооцінка належного правового регулювання його в минулому сприяла розширенню діяльності державних органів за власним розсудом. Необхідність правового унормування дій адміністрації у відносинах з фізичними та юридичними особами і визнання важливості вирішення цього питання є стратегічними завданнями нового парламенту і уряду.

Відтак, адміністративне право сьогодні має служити важливою публічно-правовою основою розвитку справді демократичної, правової держави.

У своєму виступі заступник директора Інституту з наукової роботи, член-кореспондент НАПрН України **В. П. Нагребельний** підкреслив, що модернізація концептуальних підходів до визначення предмета адміністративного права повинна враховувати реальні суспільні виклики, явища і процеси, які відбуваються в адміністративній та адміністративно-правовій сферах держави, їх перманентність, перспективи і динаміку розвитку. Практичне втілення вищезазначеного концептуального підходу має позитивно впливати передусім на зміст та якість нормативного масиву сучасного адміністративного права України. Це завдання є довгостроковим і повинно вирішуватися поступово й адекватно шляхом зміни існуючих і прийняття нових актів вітчизняного адміністративного законодавства.

І. П. Голосніченко, доктор юридичних наук, професор зупинився на проблемі галузевої приналежності інституту адміністративної відповідальності і зауважив, що «адміністративний проступок» отримав таку назву у зв'язку з тим, що відповідальність за ці правопорушення охороняє відносини державного (публічного) управління. І коли проаналізувати об'єкти посягання адміністративних правопорушень, тоді ми з'ясуємо, що більшість із них є управлінськими відносинами. Однак, на користь запровадження правопорушення замість адміністративного проступку свідчить те, що нормами розділу II особливої частини діючого дотепер Кодексу України про адміністративні правопорушення охоплені проступки, які до сфери управління не мають ніякого відношення. Наприклад, цілий ряд статей глави 15-А нині чинного КУпАП;

проступки, передбачені статтями 42-1 42-2, 45, 51, 173 та багато інших захищають не управлінські, а зовсім інші відносини. Ці проступки не є адміністративними, оскільки відносини, що охороняються названими вище нормами, не мають ніякого відношення до державного управління або місцевого самоврядування. Але це і не злочини, так як вони не несуть в собі великої суспільної небезпеки. Постає питання, з яким же видом правопорушень в цьому разі ми маємо справу і до якої галузі права можна їх віднести.

Професор І. П. Голосніченко висловив переконання у необхідності підготовки кодифікованого нормативно-правового акта, що буде встановлювати відповідальність за дрібні правопорушення, використовуючи в якості основи проект Кодексу України про адміністративну відповідальність, напрацьований ще у 2005 році.

О. П. Рябченко, доктор юридичних наук, професор, зауважила, що необхідність новелізації доктринальних підходів у визначенні предмету адміністративного права обумовлена декількома чинниками, пріоритетне значення серед яких має активізація впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення, що передбачає запровадження ефективних запобіжників порушень законності у публічно-правових відносинах. Одним із таких запобіжників виступає адміністративна юстиція, включення якої до сфери регулювання вченими визначалось як неоднозначне. Відтак, враховуючи розвиток науки судового права, професор запропонувала включити судовий адміністративний процес до складу системи судового права. При цьому судове право доцільно розуміти у його «класичному» значенні, коли ним охоплено цивільний, кримінальний та адміністративний процеси (за підходом В. О. Рязановського), а також господарський процес. Запропонований підхід дозволить уникнути у подальшому деяких особливостей у правовому регулюванні судових юрисдикцій, актуальних у сучасних умовах, але фактично помилкових.

Є. Б. Кубко, доктор юридичних наук, професор акцентував увагу присутніх на тому, що доктринальна характеристика сучасного адміністративного права має актуальне значення, що викликане самою складністю предмету наукового дослідження. Проблема полягає в нагальній необхідності наукового осмислення та теоретичного обґрунтування процесів адміністрування та правового закріплення багатоманітних адміністративних процедур, що неможливо зробити без визначення доктринальних підходів до сучасних адміністративно-правових процесів. Адміністративне право як найбільш розгалужена система правових норм вимагає адекватного підходу до здавалось би аксіоматичних положень юридичної науки з точки зору сучасних державно-правових реалій. Вирішення цих завдань передбачає низку послідовних методологічних кроків. Методологія як певна «технологія» вивчення об'єкту, на який спрямована увага дослідника, вимагає, перш за все, визначення самого стану, в якому знаходиться цей об'єкт. Тобто первісним завданням є визначення адміністративного права і його стану в конкретний час дослідження.

Дослідницька складність полягає, перш за все, в тому, що адміністративне право знаходиться в стані досить відчутної трансформації, що є загальною тенденцією не тільки в Україні, а й в інших країнах. У багатьох дослідженнях констатується поступові зміни функціонального призначення адміністративного права. Воно стає не стільки правом, що забезпечує виконання законів, але й правом, що до певної міри самостійно регулює відповідні відносини, які не врегульовані на законодавчому

рівні, або врегульовані неповно чи врегульовані суперечливо. Такий стан деякі дослідники називають «гібридним» (*l'état hybride*), що відображає тенденцію умовного поширення адміністративного права за межі традиційних функцій виконавчої влади.

Всі ці тенденції та явища вимагають чіткої відповіді на одне з головних питань науки адміністративного права, а саме – про її предмет. Визначення предмету адміністративного права передбачає, перш за все, визначення самої мети і завдання функціонування адміністративного права в правовій системі України. В зв'язку з цим виникає необхідність в аналізі, перш за все, двох світових тенденцій, які проявляються і в українському правопорядку. Мова йде про співвідношення двох моделей розвитку адміністративного права. Перша – це необхідність стабільності, послідовного розвитку та тяглості (*continuity*). Друга – розвиток і модернізація адміністративного права, що передбачає необхідність відходу від традиційних доктринальних підходів.

Д. М. Лук'янець, доктор юридичних наук, професор, продовжуючи наукову дискусію, зауважив, що спір про межі предмету адміністративного права не втрачає своєї актуальності вже тривалий час і має у своїй основі розбіжності у поглядах представників галузевих юридичних наук, кожна з яких претендує на унікальність власного предмету і методу. На думку професора, питання предмету, а відповідно і методу правового регулювання, не може вирішуватись в межах окремої галузі права. Це проблема вищого порядку, яка полягає у пошуку критеріїв виділення і характеристики елементів системи права в цілому. Іншими словами, проблема має методологічний характер і існує не в межах окремого елемента системи, а на рівні системи в цілому.

Пошук зазначеного критерію наводить на думку про те, що, по-перше, він так чи інакше має бути пов'язаний з одним з елементів загальної структури суспільних відносин, а, по-друге, має бути виділена така його характеристика, яка обмежує кількість таксономічних одиниць до розумних меж – зокрема, суб'єкти суспільних відносин, характеристикою яких, що відповідає вимогам до критерію класифікації, може бути взаємне їх положення (юридично рівноправні, юридично нерівноправні, комбіноване положення) За такого підходу можна виділити лише три фундаментальні галузі права – цивільне, адміністративне і судове, генетично первинним відносно яких є право конституційне. Відтак, предмет адміністративного права можна визначити як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією державної виконавчої та самоврядної влади. Говорячи про самоврядну владу мається на увазі не тільки сфера місцевого самоврядування, яке здійснюється різноманітними місцевими радами та їх виконавчими органами, але й корпоративне самоврядування. Корпоративне самоврядування має місце у діяльності різноманітних професійних корпорацій, зокрема, таких, як суддівські, адвокатські, прокурорські тощо.

Р. А. Усенко, кандидат юридичних наук наголосив на необхідності чіткої публічної правової позиції провідної науково-дослідної установи щодо кардинальних змін до Закону України «Про державну службу», які нівелюють основні її законодавчі принципи; реформи системи органів виконавчої влади, оприлюдненої новим Урядом.

В. А. Дерещ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України у своєму виступі звернула

увагу на проблеми реформування місцевих органів виконавчої влади.

О. А. Банчук, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, заступник міністра юстиції України, зупинився на аналізі деяких змін до адміністративного законодавства України.

Зокрема, в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій парламентом 04 жовтня 2019 р., низка цілей діяльності Уряду, які раніше традиційно відносилися до сфери діяльності Міністерства юстиції та Міністерства економічного розвитку і торгівлі, перейшла до сфери відання новоствореного Міністерства цифрової трансформації України, в тому числі доопрацювання проекту Закону України «Про адміністративну процедуру».

Фахівці новоствореного Міністерства цифрової трансформації, зважаючи на профіль своєї діяльності та затвердженні цілі своєї діяльності, роблять спробу опрацювати цей документ під кутом зору його об'єднання із чинним Законом України «Про адміністративні послуги», оскільки вважають спільними предмети їх правового регулювання.

Однак набагато складнішою виглядає їх ініціатива врегулювати цим законом здійснення адміністративних процедур он-лайн та за допомогою різноманітних електронних способів взаємодії.

Іншою радикальною ініціативою є скасування низки законодавчих актів часів Радянського Союзу, яка міститься в проекті Закону «Про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР та УРСР на території України» від 29 серпня 2019 р. № 1075.

Нинішній проект передбачає, що всі закони та інші акти органів державної влади і управління Союзу РСР та Української РСР, актів, що стосуються адміністративно-територіального устрою України та державного кордону України, актів, якими надано згоду на обов'язковість міжнародних договорів, укладених Українською РСР, актів організаційно-розпорядчого характеру та індивідуальних актів, не діють на території України. Виняток становлять Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. Проектом пропонується тимчасово, до прийняття законів України, що регулюють відповідні відносини, застосувати такі акти адміністративного законодавства, ухвалені у 1991 році: Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»; Закон України «Про захист прав споживачів»; Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»; Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Якщо попередній законопроект передбачав, що кодифіковані акти Української РСР (у тому числі Кодекс про адміністративні правопорушення) будуть чинними лише протягом 3 років з дня набрання ним чинності (п. 2 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення»), то новий проект пропонує, щоби Житловий кодекс Української РСР 1983 року та Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року, а також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання, діяли на території України лише до 30 вересня 2020 р.

Ці положення повинні стати поштовхом до системної роботи над реформою законодавства про адміністративні правопорушення задля уникнення в

майбутньому ситуації законодавчої прогалини – коли Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 року втратить чинність, а новий Кодекс парламент не встигне вчасно ухвалити.

Н. В. Янюк, кандидат юридичних наук, доцент підкреслила, що попри реформування інституту державної служби, залишаються невирішені попередні проблеми, зокрема щодо понятійного апарату; гострої дискусії набуло питання запровадження контрактної форми проходження державної служби, яке без чіткого законодавчого визначення переліку посад, щодо яких існує відповідна форма і закріплення процедурних питань, не сприятиме у підвищенні очікуваного авторитету державної служби.

В обговоренні адміністративно-правової проблематики організації взяли участь також доктор юридичних наук **Ж. В. Завальна**, доктор юридичних наук **Н. О. Армаш**, доктор юридичних наук **Д. О. Безубов**, доктор юридичних наук **Л. М. Дорофєєва**, доктор юридичних наук **Х. П. Ярмакі**, кандидат юридичних наук **Л. Є. Кисіль**, кандидат юридичних наук **Т. В. Корнєва**, кандидат юридичних наук **В. Л. Наумов**, кандидат юридичних наук **В. П. Тимошук**, кандидат юридичних наук **М. В. Плотнікова**, кандидат юридичних наук **Н. Г. Плахотнюк** кандидат юридичних наук **К. Ю. Пуданс**, кандидат історичних наук **В. І. Мельниченко**, аспіранти **П. О. Барбул**, **І. О. Кудерська**, **Д. Ю. Микитюк**, **Є. О. Романенко**, **Є. П. Шило**, **О. А. Шиян** та ін.

Одним із важливих напрямів роботи круглого столу стало обговорення сучасних тенденцій розвитку науки фінансового права в Україні, правового забезпечення фінансової децентралізації в Україні, в якому активну участь взяли **Н. К. Ісаєва**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, **Н. В. Воротіна**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук **М. В. Старинський**, доктор юридичних наук **Н. Я. Якимчук**, кандидат юридичних наук **М. А. Пожидасва**, кандидат юридичних наук **О. В. Сударенко**, кандидат юридичних наук **О. О. Семчик** та ін.

Учасники Круглого столу прийняли рекомендації, відповідно до яких вважають за доцільне:

1. Продовжувати порівняльні дослідження проблем адміністративного права та державного управління, вивчення та аналіз зарубіжного досвіду трансформації адміністративної сфери і відповідного законодавства, а також посилювати координацію науково-теоретичних пошуків у цій галузі.
2. Продовжити наукові розвідки щодо методу і системи адміністративного права.
3. Продовжити роботу над оновленням та змістовним наповненням категоріального апарату адміністративного права.

Потребує обговорення термінологічна складова галузі адміністративного права.

4. Підготувати перевидання підручника «Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина».
5. Активізувати напрацювання проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», Кодексу України про адміністративні проступки, змін до законодавчих актів, які регулюють діяльність Кабінету Міністрів України,

- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та активне залучення до цих процесів науковців.
6. Актуалізувати фундаментальні дослідження проблем вдосконалення організації та правового регулювання державного управління, подолання дуалізму виконавчої влади, модернізації виконавчої влади та її інститутів, зокрема, таких як система органів виконавчої влади, функції та компетенція органів державної служби, юридичні акти управління, законність і державний контроль в управлінні, правові механізми і важелі протидії корупційним діям, розвиток адміністративно-процедурного механізму реалізації та захисту прав і свобод громадян, правове забезпечення раціональних процедур управлінської діяльності та надання адміністративних послуг.
 7. Сформулювати правову позицію щодо останніх змін до Закону України «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 02 вересня 2019 р. № 829 і провести наукові обговорення.
 8. З огляду на дискусії щодо галузевої самостійності фінансового права, доцільно проводити дослідження не лише основних критеріїв розмежування галузей права – предмету та методу фінансово-правового регулювання, а звернутись і до додаткових критеріїв, якими є галузеві принципи та мету правового регулювання, а також специфіку об'єктів та суб'єктів правовідносин, їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки, специфіку юридичної відповідальності тощо. При цьому, з'ясування сутності ряду понять, категорій вимагає об'єднання зусиль учених, що представляють різні галузі права – конституційного, цивільного, адміністративного, господарського (наприклад, поняття: «юридична особа публічного права», «публічні фонди» тощо).
 9. Поглибити та розширити наукові дослідження понять «публічна фінансова діяльність», «публічні фонди», аналізуючи які науковці не обмежуються лише розглядом Державного та місцевих бюджетів, а концентрують свою увагу і на позабюджетних фондах, складових фінансової системи України. Однак, додаткової уваги дослідників потребують питання сутності фондів юридичних осіб публічного права, які використовують кошти з метою реалізації публічних функцій, покладених на них відповідно до норм чинного законодавства.
 10. На завершальному етапі впровадження реформи фінансової децентралізації в Україні забезпечити врахування принципу субсидіарності (який притаманний бюджетним системам європейських демократичних держав і традиційно вважається основою фінансової децентралізації) та означає, що розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. При цьому необхідно припинити спроби прийняття в Україні законодавчих та інших нормативно-правових актів, які б погіршували існуючий на сьогодні стан фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування.
 11. Опублікувати матеріали «Круглого столу» окремим виданням.