

Росик Т. В. Судебная практика судов общей юрисдикции и ее роль в правотворчестве в современных условиях интеграционных процессов Украины

Автором проанализированы научные подходы к пониманию роли судебной практики судов общей юрисдикции. Осуществлен критический анализ действующего законодательства Украины касательно правового регулирования судопроизводства и статуса судебных актов. Определена правотворческая роль судебной практики судов общей юрисдикции Украины. Раскрыты особенности взаимодействия судебной практики и правотворчества. Доказано изменчивый характер роли судебной практики судов общей юрисдикции. Определены перспективы развития судебной практики в контексте ее влияния на правотворчество Украины.

Ключевые слова: юридическая практика, судебная практика, правотворчество, функции судебной практики, роль судебной практики, суды общей юрисдикции.

Rosik T. Judicial practice of courts of general jurisdiction and its role in lawmaking in modern conditions of integration processes in Ukraine

The author analyzes the scientific approaches to understanding the role of judicial practice of courts of general jurisdiction. It carried out a critical analysis of the current legislation of Ukraine in the regulation of the judiciary and the status of judicial decisions. Defined law-making role of jurisprudence of courts of general jurisdiction of Ukraine. The features of interaction of judicial practice and law-making. Proved variable nature of the role of the judicial practice of courts of general jurisdiction. The prospects of judicial practice in the context of its impact on Ukrainian law-making.

Key words: practice of law, judicial practice, law-making, the function of judicial practice, role of judicial practice, courts of general jurisdiction.

УДК 342.9

*Олег Анатолійович Селіванов,
головний спеціаліст — юрисконсульт
Управління судової роботи юридичного департаменту
Харківської обласної державної адміністрації*

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Останнім часом спостерігається активна позиція конституційного правосуддя приділяти увагу і впливати на конституціоналізацію адміністративно-правової сфери регулювання суспільних відносин. Це проявляється у встановленні балансу між публічним і приватним правом, що вказує на особливість самого предмета в цих сферах правової системи і виявленні підвищеної концентрації державно-правових методів регулювання, що не може не зачіпати приватноправову самостійність прав і свобод людини та громадянина.

Цільове призначення конституціоналізації пов'язано з реальним досягненням суспільних вимог — забезпечити верховенство Конституції України, яка має стати «живим правом» для соціальної реальності. Отже, конституціоналізація — це не лише загально визначена концепція верховенства Конституції України та її охорона як умова гармонізації всієї правової системи, а й найважливіша мета реальної побудови правової держави. Цінність конституціоналізації як шляху до «живої Конституції» особливо стосується адміністративного права як галузі публічного права, оскільки є можливість чітко визначити мету здійснення конституційного контролю за актами

органів влади й відібрати потрібний нормативний матеріал для критики й усунення невідповідності норм законів Конституції України. Використання конституціоналізації у досягненні адміністративного права передбачає конституційне порівняння найглибшого рівня, яке пов'язано з поняттям *tertium comparationis*, що передбачає визначення або вибір абстрактного стандарту, з яким порівнюються висновки проведеного дослідження норми адміністративного права. У сучасний період, як свідчить аналіз рішень Конституційного Суду України (далі — КСУ) (як і інших судів конституційного контролю країн Європейського Союзу (далі — ЄС)), такими стандартами в адміністративному праві є права і свободи людини, людська гідність, заборона свавілля влади, свобода слова, суверенітет народу, конституційні гарантії тощо. Це вимагає уважно ставитися до конституціоналізації як інструменту дієвості й ефективності адміністративного права у встановленні конституційно-правового порядку і режиму демократизації, який повинна захищати держава. У такому розумінні конституціоналізація для реалій державного і суспільного життя забезпечує також сприйняття верховенства права не лише як конституційний принцип, а й як дієвий метод досягнення універсальності права взагалі, що пов'язано з його цінністю — *nullum crimen sine lege* (обов'язкова сила Конституції України і законів).

Як аргумент у широкому значенні конституціоналізації для адміністративного права (якнайбільш поширеної сфери публічного регулювання) слід звернути увагу на те, що М. Вебер називав фіктивним конституціоналізмом, коли дається шлях дійсному конституціоналізму, при якому навіть політичні інститути (парламент, глава держави, уряд) підкоряються верховенству права.

Застосування конституціоналізації як головного напрямку застосування конституційної юрисдикції (КСУ) передбачає приділяти більшу увагу можливостям проводити аналіз конституційності норм адміністративного права під час розгляду конституційних звернень суб'єктів права, які відчувають серйозні труднощі у правозастосуванні й особливо під час вирішення судових спорів адміністративною юрисдикцією.

Характеризуючи конституціоналізацію як багатоаспектне явище, важливо зазначити, що воно дає нам уявлення про зв'язок Конституції України з реаліями життя. Конституціоналізація адміністративного права дає всі підстави спиратися на доктрину, яка доводить, що теорія адміністративного права має предмет, який включає управлінське право (право управління), а теорія державного управління за змістом правовідносин вказує на структурні, соціологічні характеристики управління та управлінську діяльність, її зміст, методи, форми тощо [1, с. 16]. Отже, конституційний контроль охоплює своїми повноваженнями аналіз юридичного аспекту проблеми, не торкаючись управління як комплексне, єдине утворення, що діє як виконавча влада. Ці пояснення не випадкові, оскільки КСУ не торкається питань, які стосуються оцінок конституційності управлінської діяльності з позицій доцільності, ефективності, соціального ефекту, корисного для суспільства. Тим більше предмет законності встановленого у правових формах управління та його процедур не входить до питань перевірки їх конституційності.

Характерним прикладом у здійсненні конституційного контролю за чітким визначенням ознак предмета є правова позиція КСУ у Рішенні від 27 грудня 2009 р. № 35-рп/2009, якою було визначено: «Уряд України як орган державної влади, який реалізує соціально-економічну політику держави та здійснює управління об'єктами державної власності, наділені повноваженнями, які дають йому можливість бути стороною колективних трудових спорів (конфліктність) на національному рівні і брати участь у вирішенні на цьому рівні питань, визначених законом» [2, с. 160]. Отже, конституціоналізація у цьому випадку означає конкретизацію правового (соціального) статусу суб'єктів правовідносин через виявлення їх конституційної природи. Конституційне право з притаманною йому аксіологічною системою покликане давати відповідь на питання про належну організацію державного і суспільного життя, зокрема щодо адміністративно-правових відносин у сфері державного управління (виконавчої влади), маючи потенціал встановлення такого порядку взаємовідносин політичної та економічної влади, при якому виконавча влада повинна діяти у напрямі загальносуспільних інтересів, а адміністративно-правове регулювання було обумовлено конституційними принципами і цінностями щодо прав і свобод людини.

Особливістю такого правового явища, як конституціоналізація є застосування принципу конституційного контролю, коли з приводу адміністративно-правових обставин у громадян із державою виникають такі спори. Судочинство повинно забезпечити їм рівні процесуальні права, коли

відкрито конституційне провадження і особа допускається до правосуддя. За правилами розгляду конституційного звернення конституційний нормоконтроль забезпечує виділення процесуальної особи, яка набуває статус належного заявника. Відповідно, КСУ повинен реагувати як суб'єкт реалізації спеціальної функції держави — «конституційного охоронця», і тому М. Бондар (суддя КС РФ) цілком слушно наголосив на його функціональній та інституційній характеристиці, вказавши, що він проявляє себе більше ніж суд. Позиція цього видатного вченого-конституціоналіста яскраво проявилася у понятійному аспекті, коли він зазначив: «Без перебільшення можна стверджувати, що жодна з гілок влади, в тому числі і споріднена — судова, не любить конституційний суд. Це і зрозуміло, адже він є, по суті, судом над владою» [3, с. 94]. Звідси цілком зрозуміло, що громадяни, як правило, намагаються реалізувати в КСУ останню надію поновлення своїх прав і відповідно до Конституції України досягнення принципу справедливості. Але суб'єкти владних повноважень, коли йдеться про конституційний розгляд їх актів у порядку нормоконтролю, зовсім не відчують захоплення від таких процесів, і тому домагаються, щоб у справах приймалися «відмовні ухвали», яких сьогодні більше, ніж рішень предметного розгляду. Про це свідчать офіційні дані з сайту КСУ за 2013–2014 рр., що у сфері адміністративно-правових відносин не може сприйматись як ефективна діяльність органу конституційного правосуддя (таких ухвал за цей період налічується 147, а підсумкових рішень — тільки 19). Наведемо один приклад, коли КСУ 9 вересня 2014 р. виніс Ухвалу № 78-у/2014 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Новоселової Н. В. щодо офіційного тлумачення окремого положення другого речення ч. 3 ст. 49, положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, мабуть, незважаючи на суспільну важливість конституційного звернення. Адже цілком доречним було б проведення конституційного нормоконтролю відносно раніше прийнятих законів щодо медичної реформи Верховною Радою України. Чи не тому Парламентом 23 лютого 2014 р. була висловлена категорична позиція у Законі № 772-VII «Про введення мораторію на ліквідацію та реорганізацію закладів охорони здоров'я». Коли держава не забезпечувала дотримання конституційного права громадян на охорону здоров'я незалежно від місця їх проживання і чиновники Уряду намагалися зруйнувати досить вразливу систему закладів охорони здоров'я населення, хто як не КСУ мав би скорегувати неконституційні акти спрямовані проти інтересів громадян.

Ухвала про відмову, яку ми згадували вище, практично викреслила з порядку проваджень КСУ предмет соціального захисту населення, що знаходиться також далеко і від застосування принципу конституційності. Отже, не маючи на меті зупинитися на критичних підходах до практики конституційного правосуддя, наше завдання полягає в іншому — привернути увагу до значного ресурсу конституційного контролю добиватися конституційності актів правової системи, яку можна значно покращувати засобами конституційного правосуддя. Рішення конституційної юрисдикції не створюють нових норм, а дають можливість розглядати їх як засіб удосконалення (чистоти) правової системи.

Критерій конституційності має потужну і широку перспективу, оскільки тільки КСУ в змозі виявляти конституційні моделі організації у різних сферах суспільних відносин, прогалини і дефекти у правовому регулюванні і водночас, як вважають самі судді, знаходити тенденції і нові явища розвитку конституційних відносин. Проте навряд чи можна сприймати завищену вимогу до КСУ, коли вчені-конституціоналісти вважають його генератором вироблення законодавства [4, с. 6]. У зв'язку з цим варто ще раз наголосити, що практика конституційного правосуддя об'єктивує як формально-юридичну природу та соціальну сутність адміністративно-правових інститутів і відносин, адже конституційність як засіб універсального підходу до кожної правової норми законів дозволяє КСУ досягти не тільки виявлення протиріч у звичайних актах, а й визнавати їх такими, які суперечать Конституції України і підпадають під «заборону застосування» (*lex perfecta*).

Список використаних джерел

1. Добрынин Н. М. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России / Н. М. Добрынин, А. Н. Митин // Государство и право. — 2014. — № 2. — С. 15–22.
2. Конституційний контроль і офіційне тлумачення в діяльності Конституційного Суду України : аналіт. зб. для нар. депутатів України VIII скликання Верховної Ради України / Верховна Рада

- України, Постійн. представник Верховної Ради України у Конституц. Суді України ; підгот.: Л. В. Ружицька, К. Ю. Пуданс. — К. : Логос, 2015. — 177 с.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России / Н. С. Бондарь. — М., 2011. — 544 с.
 4. Чиркин В. Е. Об объекте конституционного регулирования / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 5–8.

Селіванов О. А. Конституціоналізація адміністративного права: від теорії до практики

У статті обґрунтовується концепція впливу конституційного контролю на виявлення неправових (неконституційних) актів адміністративного регулювання, які опиняються у сфері застосування конституційного правосуддя. Розкривається його роль як інструментального інституту у забезпеченні верховенства Конституції України, охорони її принципів і цінностей, з'ясовуються обставини і чинники, які допомагають встановлювати сучасні підходи до основних тенденцій теоретичного і практичного характеру, що гармонізує з Конституцією України сучасне законодавство, яке опиняється у сфері конкретного конституційного нормоконтролю. Автор поставив завдання висловити власну позицію на процес конституціоналізації щодо найпершої умови охорони Конституції України.

Ключові слова: конституційний контроль, верховенство Конституції України, конституціоналізація, охорона Конституції України.

Селиванов О. А. Конституционализация административного права: от теории к практике

В статье обосновывается концепция влияния конституционного контроля на выявление в административном праве неправовых (неконституционных) актов, которые оказались в сфере применения полномочий конституционного правосудия. Раскрывается роль конституционного правосудия как инструментального института в обеспечении верховенства Конституции Украины, охране ее принципов и ценностей, исследуются обстоятельства и факторы, которые помогают находить современные подходы к исследованию основных тенденций теоретического и практического характера, что гармонизирует современное законодательство с Конституцией Украины, дает возможность применять для этого конституционный нормоконтроль. Автор поставил задачей показать свою собственную позицию относительно процесса конституционализации как первого условия охраны Конституции Украины.

Ключевые слова: конституционный контроль, верховенство Конституции Украины, конституционализация, охрана Конституции Украины.

Selivanov O. Constitutionalization of administrative law: from a theory to practice

In the scientific article the concept of an impact of constitutional review on the detecting of unconstitutional acts of administrative regulation that appear in the sphere of constitutional justice is justified. Its role as an instrumental institute in the providing of the supremacy of the Constitution, protection of its principles and values is revealed, the circumstances and factors which help to establish modern approaches to the main tendencies of theoretical and practical character are investigated, this is harmonizing the modern legislation with the Constitution, which (legislation) finds itself in a particular constitutional review. The author has set a task to express his own position on the process of constitutionalization, as the very first term of protection of the Constitution of Ukraine.

Key words: constitutional control, supremacy of the Constitution, constitutionalization, protection of the Constitution of Ukraine.

*Ольга Олександрівна Семчик,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРИНЦИП ПЕРІОДИЧНОСТІ У БЮДЖЕТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Бюджетне законодавство за весь час незалежності нашої держави зазнавало неодноразових змін як глобального, так і суто технічного характеру. Це свідчить про потребу в удосконаленні механізмів правового регулювання бюджетних відносин, які повсякчасно видозмінюються під впливом економічних, політичних, соціальних факторів. Відтак основними завданнями у контексті удосконалення норм бюджетного права є формування системи бюджетно-правового регулювання, при якому будуть встановлені чіткі зв'язки між різними нормами, сформовані науково вивірені та структуровані конструкції, що, у свою чергу, дозволить уникати прогалин у законодавстві та забезпечуватиме ефективне управління бюджетними ресурсами. Виконання такого завдання потребує вивчення усіх проблем, які виникають на практиці при застосуванні норм бюджетного права, і найперше питання, яке потребує всебічної уваги, є питання про вихідні засади бюджетно-правового регулювання, тобто бюджетно-правові принципи. Традиційно у теорії фінансового права як принцип бюджетного права розглядається принцип періодичності, який характеризує строковість дії бюджетно-правових норм. При цьому підписання Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом (далі — ЄС) ставить перед законотворцями завдання переглянути діючу систему законодавства на предмет її відповідності нормам європейської спільноти, та здійснити гармонізацію діючих норм із нормами та принципами європейського права. Бюджетне законодавство у цьому контексті є вкрай цікавим для дослідження, зважаючи на те, що воно визначає порядок наповнення і використання публічних фондів коштів кожної держави та ЄС. Враховуючи це, видається цікавим та актуальним розглянути застосування принципу періодичності у бюджетному праві України з огляду на євроінтеграційні наміри нашої держави.

Безсумнівно, питання принципів у праві є предметом наукового інтересу більшості науковців, які вивчають проблеми правового регулювання як з позицій теорії права, так і з позицій практичного застосування наукових результатів своїх досліджень. Тому зазначимо, що питанням принципів у цілому присвячені як праці дослідників ХХ ст., так і праці сучасників. Так, характеристику принципів, на яких має базуватися публічна фінансова діяльність, здійснювали такі відомі українські вчені, як Л. Воронова, М. Кучерявенко, Т. Латковська, О. Лукашев, О. Музика-Стефанчук, С. Ніщима, О. Орлюк та ін. Також варто відзначити спеціально галузеві дослідження у межах фінансового права, здійснені дослідниками щодо окремих видів фінансових відносин, а саме: О. Башняк, А. Коваленко, Ю. Пустовіт, М. Старинським, І. Ярмач та ін.

Метою дослідження є визначення особливостей принципу періодичності у бюджетному праві України, а також характеристика основних його проявів у бюджетно-правовому регулюванні.

Оскільки питання з'ясування змісту принципів права, правового регулювання, окремих «процесів» у межах публічної фінансової діяльності є доволі популярним серед дослідників, хоча і зовсім не простим як може здатися на перший погляд, ми не будемо окремо на ньому зупинятися у межах цього дослідження. Зауважимо лише, що у контексті цієї статті під принципами бюджетного права розуміємо системоформуючі керівні засади, які створюють належні передумови для реалізації прав та обов'язків суб'єктів бюджетних відносин, основоположні ідеї, які задають бю-