

*Олександр ПЕТРИШИН,
суддя Конституційного Суду України,
академік Національної академії правових наук
України, доктор юридичних наук, професор*

Конституційна та адміністративна юрисдикція в захисті людських прав в умовах воєнного стану

Конституційна юстиція та адміністративна юстиція є наймолодшими галузями юстиції як у широкому глобальному контексті, так і в Україні, на відміну від класичних її напрямів – кримінальної юстиції, цивільної юстиції (загальна юрисдикція), які супроводжують людство увесь період його існування.

Головним чинником для виникнення цих видів юстиції став підвищений інтерес суспільства, політичних акторів до питань демократії в організації і реалізації державної влади, відносин між органами державної влади та людиною.

Спільним для обох видів юрисдикції є опіка сферою публічно-правових відносин із всіма їх специфічними характеристиками, що впливає як на засади, так і процедури відповідного судочинства, безпосередньою реалізацією принципу верховенства права. Звичайно, сьогодні в європейській доктрині йдеться й про так зване «горизонтальне конституційне право» або про «конституційне приватне право», яке не порушує в цілому пріоритетний інтерес вказаних юрисдикцій до публічно-владних відносин.

В деяких моделях верховенство права вимагає окремої системи адміністративного судочинства, включеного в систему державного управління (Франція), в інших вимагає, щоб адміністративне судочинство було тісно пов'язано з судовим конституційним контролем (США). Саме Наполеон сформував єдиний режим державного управління, доповнений власною системою адміністративних судів на чолі з Державною Радою. Пізніше Ганс Кельзен обґрунтував аргументи для створення конституційного контролю у системі державного правління: відповідність правових норм Конституції як вищому закону; доповнення конституційної функції законодавчого органу так званою «негативною правотворчістю»; захист інтересів меншинств.

Слід лише підкреслити, що участь суддів в реалізації державної влади за своєю природою може бути лише коригуючою, а тому й додатковою по відношенню до функціонування системи державного управління. Відтак ідея верховенства права запроваджується в життя та, зокрема, в систему державного управління, саме за посередництвом спору – судового розгляду і передовсім у сфері публічно-правових відносин.

Власне звернення Вищого адміністративного суду та Вищого правового консультативного органу французького уряду – Державної Ради – поступово запровадило в практику звернення до положень та принципів за межами тексту Конституції, розглядаючи питання у контексті застосування законодавства про адміністративні правопорушення. Саме робота над проектами законодавчих актів в галузі адміністративної юстиції (Адміністративний процесуальний Кодекс, Адміністративний процедурний Кодекс) сприяла до висновку, що реальна дієвість норм Конституції, передусім в частині забезпечення та захисту прав людини, може стати декларативною без розвинутої системи адміністративної юстиції. Показовим є, що в деяких країнах Європи, землях ФРН часто-густо поєднуються посади у КС та Вищих адміністративних судів.

Прикметно, що у багатьох країнах Європи система адміністративної юстиції побудована відокремлено від судів загальної юрисдикції. Питання про статус органів конституційної юстиції вирішуються по різному. В Німеччині Федеральний конституційний суд відноситься до органів правосуддя та очолює цю систему виконуючи надзвичайно важливу функцію – конституціоналізації не лише правосуддя, а й усієї правової системи. В Україні, як відомо, до останніх змін до Конституції, Конституційний Суд України теж відносився до системи правосуддя. Сьогодні Конституційний Суд України розглядається як окремий конституційний орган в системі вищих органів державної влади.

Про спільні родові ознаки свідчить й складний шлях становлення органів адміністративної юстиції та органу конституційної юрисдикції в Україні. Як відомо, перший Закон України «Про Конституційний Суд України» 1992 року не увінчався реальним створенням цього органу. Він був створений лише після

прийняття наступного Закону України «Про Конституційний Суд України» 16 жовтня 1996 року, тобто 4 роки потому.

Подібним чином створювалась також система адміністративної юстиції. Ще у липні 1998 року Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» було передбачено поетапне формування ВАСУ, апеляційних та місцевих адміністративних судів, а також створення Адміністративного процесуального кодексу України. Натомість лише в лютому 2022 року у Законі України «Про судоустрій України» було визначено адміністративні суди як спеціалізовані судові інстанції, а також передбачалось формування системи адміністративних судів упродовж трьох років.

У жовтні 2022 року був ухвалений Указ Президента «Про створення Вищого адміністративного суду України», у листопаді 2004 року було створено місцеві та апеляційні адміністративні суди. Лише у липні 2005 року Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного судочинства України, яким було визначено завдання адміністративного судочинства, юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, що стало передумовою функціонування адміністративної юстиції в Україні.

Спільною метою функціонування конституційної та адміністративної юстиції можна вважати захист прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (якщо розглядати діяльність Конституційного Суду України в контексті проваджень по конституційній скарзі). До речі, у Федеральному конституційному суді Німеччини біля 95% проваджень присвячені саме захисту прав людини в контексті конституційної (повної) скарги. Проте, тут слід врахувати й суттєву відмінність, якщо завданням адміністративного судочинства є вирішення судом конкретних спорів у сфері публічно-правових відносин, то конституційного судочинства – забезпечення верховенства Конституції України, вирішення питань про відповідність Конституції України законів України та інших актів у передбачених Конституцією випадках.

До основних засад (принципів) конституційного та адміністративного судочинства Конституція та відповідні закони відносять, перед усім, верховенство права. Більше того, у статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України вперше в законодавстві України було сформульовано легальне визначення верховенства права. Починаючи з Рішення у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 Конституційний Суд України обґрунтовує свої правові позиції щодо визначення принципу верховенства права. В останніх своїх рішеннях тлумачить цей принцип в більш класичному контексті як панування права або правовладдя.