

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.69>

М. П. Коваль

кандидат юридичних наук,
суддя П'ятого апеляційного адміністративного суду
ORCID 0009-0005-4781-643

КОНЦЕПТ І СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ДЕРЖАВАХ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНОГО ПРАВА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

В статті проаналізовано концепт і систему адміністративного судочинства в державах системи загального права. У правових системах демократичних країн адміністративне судочинство виконує ключову функцію забезпечення контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема виконавчих структур, спрямованого на гарантування дотримання принципу верховенства права та ефективного захисту прав і свобод громадян. У державах системи загального права, таких як Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, концепція адміністративного судочинства істотно відрізняється від її континентального аналога, оскільки ґрунтується не на формалізованій двоступеневій системі адміністративної юстиції, а на поєднанні функцій судової та квазісудової перевірки адміністративних рішень у межах загальної судової юрисдикції та спеціалізованих трибуналів.

У сучасних умовах інтеграції України до європейського правового простору, що передбачає не лише імплементацію стандартів Європейської конвенції з прав людини, а й запозичення кращих практик функціонування публічного правосуддя, важливим є комплексне дослідження адміністративного судочинства в юрисдикціях загального права. Історично в англо-американській правовій традиції адміністративне судочинство розвивалося як відповідь на зростаючий обсяг публічної регуляції та делегування адміністративним органам широких повноважень у соціально-економічній сфері, що зумовило потребу в створенні механізмів правового контролю за цими органами без надмірного навантаження на звичайні суди.

*Зроблено висновок, що вивчення досвіду загального права може слугувати основою для вдосконалення українського адміністративного судочинства як у сфері процесуального регулювання, так і в підходах до судової інтерпретації, організації системи органів адміністративної юстиції та підвищення ролі судової практики як джерела права. Врахування напрацьованих механізмів *judicial review*, стандартів належного адміністрування, гарантій процедурної справедливості та функціональної ефективності адміністративного правосуддя у державах системи загального права має стати вектором подальшого розвитку адміністративного процесуального права в Україні в контексті утвердження реального верховенства права, правової державності та ефективного контролю за публічною адміністрацією.*

Ключові слова: система адміністративного судочинства, правосуддя, суди, публічне адміністрування, суддя, адміністративне право, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми: У правових системах демократичних країн адміністративне судочинство виконує ключову функцію забезпечення контролю за діяльністю органів публічної влади, зокрема виконавчих структур, спрямованого на гарантування дотримання принципу верховенства права та ефективного захисту прав

і свобод громадян. У державах системи загального права, таких як Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, концепція адміністративного судочинства істотно відрізняється від її континентального аналога, оскільки ґрунтується не на формалізованій двоступеневій системі адміністративної юстиції, а на поєднанні

функцій судової та квазісудової перевірки адміністративних рішень у межах загальної судової юрисдикції та спеціалізованих трибуналів. Це дозволяє переосмислити існуючі національні механізми судового контролю, посилити гарантії захисту прав людини та забезпечити реальну імплементацію принципів доброго врядування.

Мета і завдання статті полягає в тому щоб проаналізувати концепт і систему адміністративного судочинства в державах системи загального права та запропонувати кращі практики функціонування публічного правосуддя для України.

Огляд останніх досліджень. До проблем в сфері правосуддя звертали увагу вчені, а саме: В. Авер'янов, Т. Аріфходжаєва, Н. Армаш, О. Бандурка, В. Бачинін, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Білуха, В. Богущий, В. Бойко, А. Борко, І. Бородін, Т. Буда, В. Бринцев, В. Галунько, О. Гетьманець, І. Голосніченко, І. Городецька, В. Городовенко, Ю. Гридасов, І. Гриценко, С. Гусарев, Е. Демський, П. Діхтієвський, М. Зайчук, А. Замрига, В. Заросило, Є. Захаров, Р. Ігонін, В. Коваль, Л. Коваль, В. Ковальчук, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кондратьєв, В. Копейчиков, В. Кривенко, М. Кравчук, О. Крушельницька, О. Кузьменко, Р. Кузьмін, Р. Куйбіда, Є. Курінний, В. Курило, В. Куценко, О. Лагода, В. Мартиненко, В. Матвійчук, Т. Мацелик, Р. Мельник, С. Мочерний, І. Надольний, І. Назаров, С. Обрусна, О. Овсяннікова, О. Овчаренко, О. Петришин, В. Петрук, М. Пилипчук, А. Подоляка, С. Прилуцький, Д. Притика, А. Пухтецька, В. Сердюк, М. Смокович, Л. Сопільник, С. Стеценко, В. Стецюра, Н. Чернишова, В. Шаповал, В. Шкарупа та інші. Незважаючи на те, що науковці вже звертали увагу на проблеми в цій сфері, однак судова система України потребує додаткового аналізу та уточнення в контексті викликів сьогодення.

Актуальність дослідження. Актуальність теми дослідження концепту й системи адміністративного судочинства в державах системи загального права зумовлюється необхідністю глибокого теоретичного осмислення правових інститутів, які, попри логіку побудови судової системи порівняно з континентальною

моделлю, виконують ідентичні за змістом функції щодо контролю за діяльністю публічної адміністрації. Актуальність теми також визначається прагненням до наукового збагачення вітчизняної теорії адміністративного судочинства, так і нагальною практичною потребою у вдосконаленні національної моделі адміністративного правосуддя шляхом урахування передового досвіду держав загального права.

У сучасних умовах інтеграції України до європейського правового простору, що передбачає не лише імплементацію стандартів Європейської конвенції з прав людини, а й запозичення кращих практик функціонування публічного правосуддя, важливим є комплексне дослідження адміністративного судочинства в юрисдикціях загального права. З точки зору законодавчого аналізу, приклади юрисдикцій демонструють альтернативні моделі реалізації принципу ефективного засобу правового захисту, передбаченого статтею 13 Європейської конвенції з прав людини[1], а також статтею 47 Хартії основоположних прав ЄС[2], яка закріплює право кожного на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. У цьому контексті досвід системи загального права є надзвичайно важливим для української адміністративної юстиції в контексті пошуку балансу між гнучкістю адміністративного процесу, його ефективністю, процесуальною економією та дотриманням фундаментальних правових гарантій. Методологічна й практична цінність вивчення адміністративного судочинства в англо-американській традиції полягає також у виявленні нових підходів до процедурного дизайну адміністративного процесу, організації системи органів, які здійснюють вирішення адміністративних спорів, а також у дослідженні механізмів забезпечення суддівської незалежності та процесуальної рівноваги в адміністративних провадженнях.

Так, історично в англо-американській правовій традиції адміністративне судочинство розвивалося як відповідь на зростаючий обсяг публічної регуляції та делегування адміністративним органам широких повноважень у соціально-е-

кономічній сфері, що зумовило потребу в створенні механізмів правового контролю за цими органами без надмірного навантаження на звичайні суди. Відтак адміністративне судочинство у системі загального права не є інституційно відокремленим видом судочинства, а реалізується через систему судового перегляду (judicial review) [3], що здійснюється судами загальної юрисдикції, насамперед Високим судом у Великій Британії або федеральними окружними судами у США, а також через систему адміністративних трибуналів, які мають напівавтономний статус і функціонують за спеціальними правилами, зокрема у сфері соціального забезпечення, імміграції, оподаткування, праці та іншого. Зміст і межі судового перегляду адміністративних актів у державах загального права формуються здебільшого не законодавчо, а через прецедентну практику, що відображає фундаментальні конституційні принципи, такі як верховенство права, природна справедливість, належна правова процедура, юридична визначеність і пропорційність (rule of law, natural justice, due process, legal certainty і proportionality).

Так, у британському праві ключовими орієнтирами є рішення у справах *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1985)[4], у якому закладено фундамент для сучасної доктрини контролю дискреційних повноважень у британському праві, де Суд визнав, що навіть у питаннях, пов'язаних із національною безпекою, виконавча влада не є поза межами перегляду, якщо йдеться про порушення принципів природної справедливості. *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* (1969)[5], у якому палата лордів встановила, що будь-яке перевищення адміністративним органом меж повноважень, навіть у межах суто технічної помилки у тлумаченні норм, є підставою для скасування його рішення, що надало новий імпульс до розвитку концепції *ultra vires*. У справі *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Daly* (2001) [6], які вищезначені рішення визначають допустимі межі дискреції адміністративних органів, критерії обґрунтованості їхніх рішень, а також вимоги до процедурної

справедливості. Відповідно до положень *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*[7] у Великій Британії було створено єдину дворівневу систему адміністративних трибуналів, Трибунал першого рівня і трибунал вищої ланки (First-tier Tribunal і Upper Tribunal) які мають широкі повноваження у розгляді справ з окремих категорій адміністративних спорів і водночас підпорядковуються контролю через інститут судового перегляду. Такий підхід є цінним для української правової системи, де існує інституційно виокремлена система адміністративного судочинства, але де на практиці ще не завжди досягається належний баланс між ефективністю адміністративного процесу і якістю правового захисту.

У США основним нормативним актом, який регулює адміністративне судочинство, є *Administrative Procedure Act 1946* [8], що закріплює загальні правила ведення адміністративного процесу, вимоги до прозорості, відкритості та обґрунтованості адміністративних рішень, а також механізми їх оскарження в суді. Федеральні суди застосовують процедуру *judicial review* для перевірки відповідності адміністративних рішень закону, обґрунтованості та недопущення зловживання дискреційними повноваженнями, що підтверджується практикою Верховного суду США у справах *Chevron U.S.A., Inc. v Natural Resources Defense Council, Inc.* (1984)[9], розроблено двоступеневий тест *Chevron deference*, який визнає пріоритет інтерпретації закону адміністративним агентством, якщо закон є неоднозначним і якщо інтерпретація агентства є обґрунтованою. Водночас у справі *Motor Vehicle Manufacturers Association v State Farm Mutual Automobile Insurance Co.* (1983) [10], Верховний суд встановив обов'язок адміністративних агентств належним чином обґрунтовувати зміну регуляторної політики, що є проявом принципу правової визначеності та добросовісного адміністрування.

У Канаді адміністративне судочинство функціонує в умовах так званої «культури деференції», коли суди загальної юрисдикції виявляють стриманість у втручанні в діяльність адміністративних органів,

якщо останні діяли в межах своєї компетенції і дотримувалися принципу обґрунтованості, як це випливає з рішення Supreme Court of Canada у справі *Dunsmuir v New Brunswick* (2008)[11], ця справа стала ключовою в уточненні стандартів судового перегляду адміністративних рішень, запровадивши концепцію «обґрунтованості» як єдиний стандарт перевірки більшості адміністративних дій, який поєднує повагу до автономії адміністративних органів з необхідністю забезпечення правового захисту особи. Водночас у всіх вказаних юрисдикціях поступово посилюється тенденція до уніфікації адміністративного процесу, підвищення професіоналізму адміністративних трибуналів, а також забезпечення їх незалежності й підзвітності, що відображає загальносвітовий рух до посилення процесуального захисту особи у відносинах з адміністрацією.

Ці приклади свідчать про високий рівень процесуальної адаптивності й концептуальної гнучкості системи загального права, де адміністративне судочинство, хоч і не має чітко окресленої інституційної форми, повною мірою виконує функцію гарантії верховенства права, забезпечуючи збалансованість між ефективністю публічного управління і захистом приватних прав.

Отже, приходимо до висновку, що адміністративне судочинство у таких державах, як Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, не є однорідним явищем, однак у межах спільної правової традиції воно характеризується принциповим акцентом на судовий перегляд дій і рішень публічної адміністрації, який забезпечується не через інституційну ізоляцію адміністративної юстиції, а через функціональну інтеграцію її механізмів у загальну систему правосуддя. Зміст і параметри адміністративного судочинства у згаданих юрисдикціях визначаються, передусім, нормами прецедентного права, де такі принципи як верховенство права, природна справедливість, правова визначеність, пропорційність, справедливий розгляд та інституційна незалежність (rule of law, natural justice, legal certainty, proportionality, fair hearing та institutional independence) слугують основою для фор-

мування стандартів судового контролю за публічною владою.

Висновок. Отже, вивчення досвіду загального права може слугувати основою для вдосконалення українського адміністративного судочинства як у сфері процесуального регулювання, так і в підходах до судової інтерпретації, організації системи органів адміністративної юстиції та підвищення ролі судової практики як джерела права. Врахування напрацьованих механізмів *judicial review*, стандартів належного адміністрування, гарантій процедурної справедливості та функціональної ефективності адміністративного правосуддя у державах системи загального права має стати вектором подальшого розвитку адміністративного процесуального права в Україні в контексті утвердження реального верховенства права, правової державності та ефективного контролю за публічною адміністрацією.

Список використаної літератури:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
2. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. URL. <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-pravyevropejskogo-soyuzu/>
3. *Judicial review law*. URL. <https://www.britannica.com/topic/judicial-review>
4. *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service (The GCHQ case)*(1985). URL. <https://www.lawteacher.net/cases/council-of-civil-service-unions-v-minister-for-the-civil-service.php>
5. *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147. URL. <https://lawprof.co/public-law/jurisdiction-cases/anisminic-ltd-v-foreign-compensation-commission-1969-2-ac-147/>
6. *Judgments - Regina v. Secretary of State For The Home Department, Ex Parte Daly. R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Daly* (2001) .URL. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldjudgmt/jd010523/daly-1.htm>
7. *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* .URL. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>
8. *Administrative procedure act* [public law 404—79th congress] [chapter 324—2d

- .session. URL. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>
9. Chevron U.S.A., Inc. v Natural Resources Defense Council, Inc. (1984). URL. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/>
10. Motor Vehicle Manufacturers Association v State Farm Mutual Automobile Insurance Co. (1983). URL. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/463/29/>
11. Supreme Court of Canada у справі Dunsmuir v New Brunswick (2008)). URL. <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2408/index.do>
-

Koval M. P. The concept and system of administrative justice in common law states: general characteristics

The article analyzes the concept and system of administrative justice in common law states. In the legal systems of democratic countries, administrative justice performs a key function of ensuring control over the activities of public authorities, in particular executive structures, aimed at guaranteeing compliance with the principle of the rule of law and effective protection of the rights and freedoms of citizens. In common law countries such as the United Kingdom, the United States of America, and Canada, the concept of administrative justice differs significantly from its continental counterpart, as it is not based on a formalized two-tier system of administrative justice, and on the combination of the functions of judicial and quasi-judicial review of administrative decisions within the framework of general judicial jurisdiction and specialized tribunals.

In the current conditions of Ukraine's integration into the European legal space, which involves not only the implementation of the standards of the European Convention on Human Rights, but also the adoption of best practices in the functioning of public justice, a comprehensive study of administrative justice in common law jurisdictions is important. Historically, in the Anglo-American legal tradition, administrative justice developed as a response to the growing volume of public regulation and the delegation of broad powers to administrative bodies in the socio-economic sphere, which necessitated the creation of mechanisms for legal control over these bodies without excessive burdening ordinary courts.

It is concluded that the study of the experience of common law can serve as a basis for improving Ukrainian administrative justice both in the field of procedural regulation and in approaches to judicial interpretation, the organization of the system of administrative justice bodies, and the enhancement of the role of judicial practice as a source of law. Taking into account established mechanisms of judicial review, standards of good administration, guarantees of procedural fairness and functional efficiency of administrative justice in common law states should become a vector for the further development of administrative procedural law in Ukraine in the context of establishing the real rule of law, legal statehood, and effective control over public administration.

Key words: administrative justice system, justice, courts, public administration, judge, administrative law, administrative justice.