

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЄКТУ  
«РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗДІЙСНЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА»**

**Короєд Сергій Олександрович**

*доктор юридичних наук, професор, в.о. президента  
Науково-дослідний інститут публічного права  
м. Київ, Україна*

Ще десять років тому в своїх попередніх наукових публікаціях ми приділяли багато уваги ефективності правосуддя в аспекті вдосконалення процесуального порядку розгляду справ судами. Ми розглядали залежність ефективності судочинства від досконалості процесуальної форми та обґрунтовували тезу, що ефективність судочинства має визначатись результативністю самої процесуальної діяльності, тобто коли справи вирішуються оперативно, неупереджено, справедливо та правильно. При цьому ми вважали, що завдання забезпечити ефективне правосуддя в конкретній справі покладено саме на суддю. Відтоді як серед вчених-процесуалістів, так й суддів питанню ефективності правосуддя приділяється достатня увага, при цьому універсальних підходів щодо визначення чинників (передумов) забезпечення ефективності того чи іншого виду судочинства не існує.

Водночас нещодавно питання ефективності правосуддя, зокрема адміністративного судочинства, набуло нової актуальності у зв'язку із розробкою проєкта документа «Рекомендації здійснення ефективного адміністративного судочинства» (далі – Рекомендації), який було представлено наприкінці вересня 2023 року на конференції «Роль адміністративного судочинства в діяльності органів державної влади задля реалізації статей 3 і 19 Конституції України». На думку голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. Смоковича, висловленої на цій конференції, такі Рекомендації дають можливість отримати кращі результати, наприклад заощадити час, матеріальні і трудові ресурси, дієво спланувати судові засідання тощо [1].

Як зазначено на веб-сайті Сьомого апеляційного адміністративного суду, Рекомендації розроблені в рамках участі 7ААС у міжнародному проєкті «Судова влада і суспільство в Україні» з метою підвищення ефективності здійснення судочинства, сприяння розгляду справ у межах розумного строку, уникнення можливого зловживання процесуальними правами учасниками проваджень та запровадження

єдиних підходів до вирішення процедурних питань під час розгляду адміністративних справ [2].

Отже, поки для вчених-теоретиків права залишаються для вирішення питання щодо суб'єкта схвалення (затвердження) вказаних Рекомендацій (тобто яким чином вони будуть «імплементовані» в роботу усіх адміністративних судів), набрання ними чинності і їхня юридична сила (зокрема, чи буде факт порушення Рекомендацій підставою для апеляційного оскарження), то для вчених-процесуалістів відкриваються можливості провести «процесуальний» науково-практичний аналіз вказаних Рекомендацій, передусім з точки зору відповідності задекларованої мети цих Рекомендацій її змісту в аспекті запровадження нових механізмів забезпечення ефективного адміністративного судочинства в Україні.

Так, розробники заявили (зазначивши у преамбулі) про розробку Рекомендацій саме з метою підвищення ефективності здійснення судочинства, сприяння розгляду справ у межах розумного строку, уникнення можливого зловживання процесуальними правами учасниками проваджень та запровадження єдиних підходів до вирішення процедурних питань під час розгляду адміністративних справ.

Перш за все варто зауважити, що норми КАС не містять положень ані щодо ефективності адміністративного судочинства, ані щодо необхідності прагнути її підвищення (в Кодексі мова йде лише про ефективний захист), а відтак така мета носить не нормативний, а більше науковий характер, хоча й має практичний зміст, адже розумний строк розгляду і уникнення зловживання процесуальними правами є відповідними нормативними процесуальними засадами адміністративного судочинства. Водночас така мета, як «запровадження єдиних підходів до вирішення процедурних питань», на наш погляд, є певним втручанням в суддівський розсуд, тобто право судді вирішувати процесуальні питання відповідно до свого внутрішнього переконання, що прямо передбачено процесуальним кодексом.

У преамбулі Рекомендацій наголошується на необхідних передумовах ефективного судочинства, якими визначено: добросовісне використання учасниками справи процесуальних прав, сумлінне виконання встановлених законом обов'язків, дотримання всіма суб'єктами судового провадження етичних норм. Проте, таке формулювання дає підстави вважати, що ефективність судочинства пов'язана передусім із процесуальними діями самих учасників справ. Водночас роль суду (судді) в забезпеченні ефективного (ефективності) адміністративного судочинства чомусь не визначена. Так само як й не визначено (не структуровано) напрямки забезпечення ефективності адміністративного судочинства.

З перших пунктів (пп. 1–3 р. I) Основних положень Рекомендацій впливає, що вони стосуються усіх процедурних питань, які чітко не врегульовані в процесуальному законі. Випадки, не охоплені цими рекомендаціями, урегульовуються судом при вирішенні конкретних правовідносин. Суд при здійсненні судочинства може відступити від цих рекомендацій, якщо обставини дають об'єктивні підстави для вирішення процедурних питань в інших спосіб, ніж визначено в рекомендаціях.

З формулювання цих положень складається враження, що вказані Рекомендації повинні мати вищу юридичну силу над відповідними положеннями КАС, а в останньому випадку взагалі виключати застосування його норм на підставі аналогії закону чи аналогії права. Саме ж формулювання «випадки, не охоплені цими рекомендаціями, урегульовуються судом при вирішенні конкретних правовідносин» взагалі нашттовхують на думку про судову правотворчість.

Певні положення Рекомендацій взагалі суперечать положенням КАС, звужуючи права учасників справи. Наприклад, положення п. 5 р. I, в якому дозволено суду приймати лише документи, підготовлені в друкованому вигляді з використанням текстового редактора (тобто з непередбачених Кодексом підстав обмежується право учасників справи подавати власноруч написані документи або ж надруковані на друкарській машинці).

Водночас багато положень дублюють існуючі положення КАС, які чітко врегульовують ті чи інші питання (наприклад, п. 6 р. I). А це не відповідає п. 1 р. I Рекомендацій. Також є положення, які впливають із сформульованих Верховним Судом висновків з процесуальних питань (наприклад п. 7 р. I), тому такі висновки суди зобов'язані застосовувати в силу закону, а не керуватися Рекомендаціями. Викладені у Рекомендаціях питання відводу/самовідводу (п. 1 р. II) повністю відтворюють положення відповідного рішення Ради суддів України. Що стосується положень п. 2.1 р. II про обов'язок позивача/представника додати до позовної заяви інформацію про дні запланованих у нього судових засідань, Рекомендації фактично зобов'язують учасника справи до дій, які не є для нього обов'язковими відповідно до положень КАС. Певні звуження процесуальних прав учасників також закріплено у п. 1 і 2 р. III, де встановлено чіткі часові обмеження виступу учасників справи з промовами в засіданні. Запропоновані у п. 5 р. III частина стандартів поведінки учасників процесу взагалі безпосередньо не стосуються адміністративного судочинства як процесу. Закріплені у п. 1 р. IV питання подання доказів до суду апеляційної інстанції дублюють відповідні положення КАС. Водночас питання у п. 2 р. IV стосовно поновлення/продовження

процесуальних строків апеляційним судом вже знайшли своє вирішення у відповідних висновках Верховного Суду.

Отже, практична цінність розроблених Рекомендацій викликає багато запитань (до речі, відповідна критика з цього приводу вже була озвучена під час засідання Ради адвокатів України [3]), оскільки в проєкті Рекомендацій відсутні якісь нові інструменти чи нові рекомендації щодо тлумачення відповідних процесуальних норм (відмінні від існуючих висновків Верховного Суду), які б дійсно могли забезпечити ефективне адміністративне судочинство або ж підвищити ефективність останнього у порівнянні із існуючим сьогодні процесуальним регулюванням.

З методологічної точки зору, на наш погляд, більш правильним було б видати структурований за відповідними процесуальними питаннями (розділами) збірник із відповідними висновками Верховного Суду та Ради суддів України, що дозволило б суддям застосовувати відповідно до закону відповідні правові висновки Верховного Суду згідно із ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а не керуватися Роз'ясненнями, які згідно із положеннями ст. 3 КАС не входять в систему адміністративного судочинства.

### Література:

1. Здійснення ефективного адмінсудочинства: судді Верховного Суду долучилися до презентації рекомендацій щодо покращення діяльності адмінсудів. *Офіційний веб-сайт Верховного Суду*. 27 вересня 2023. 17:10. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1483287/>

2. Рекомендації здійснення ефективного адміністративного судочинства (документ та анкетування). *Офіційний веб-сайт Сьомого апеляційного адміністративного суду*. Червень 23, 2023. URL: <https://7aac.gov.ua/rekomendaci%D1%97-zdijsnennya-efektivnogo-administrativnogo-sudochinstva-dokument-ta-anketuvannya/>

3. Правила ефективного судочинства – це закон, а не внутрішні рекомендації (рішення РАУ). *Офіційний веб-сайт Національної асоціації адвокатів України*. 24.10.23. 13:30. URL: <https://unba.org.ua/news/8446-pravila-efektivnogo-sudochinstva-ce-zakon-a-ne-vnutrishni-rekomendacii-rishennya-rau.html>