

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

PROCEEDINGS FEATURES OF THE RESOLUTION OF DISPUTE BY PARTICIPATION OF JUDGE IN THE ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS OF UKRAINE

Муза О.В., д.ю.н., старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академія адвокатури України

Досліджено процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України.

Наведено елементи правової (поєднує в собі процесуальний та процедурний характер; спрощує процедуру судового розгляду та вирішення правових спорів; має примирювальний характер; збільшує процесуальні можливості сторін для ефективного вирішення спорів; сторони у справі не можуть самостійно обрати посередника для участі у врегулюванні спору; не передбачає обов'язковості досягнення сторонами позитивного результату; перебіг залежить від ефективності переговорів між сторонами у справі та є обмеженою в часі; є видом юридичної технології – складається із сукупності дій, що вчиняють сторони справи та суддя) та процесуальної природи (процесуальні умови застосування визначені КАСУ; передбачений процесуальний порядок застосування та припинення процедури; процесуальні строки) процедури врегулювання спору за участю судді.

Запропоновано законодавчі зміни з питань удосконалення правового регулювання застосування процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві: визначення можливості застосування процедури у разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, за її згодою; вирішення питання про можливість застосування процедури під час апеляційного та касаційного провадження; встановлення можливості застосування процедури у спосіб *ad hoc*; закріплення прямої норми про участь представника сторони у процедурі; збільшення обсягу повноважень судді як учасника процедури; закріплення в матеріальному адміністративному праві можливості прийняття суб'єктами владних повноважень додаткових рішень із метою досягнення примирення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, спір, врегулювання спору, суддя, медіація, примирення.

The general questions of the proceedings features of the resolution of dispute by participation of judge in the administrative legal proceedings of Ukraine are researched.

It the article it listed the elements of the legal (it combines procedural and proceedings nature; it simplifies the procedure of litigation and settlement of legal disputes; has a conciliatory nature; it increases the proceedings capacity for the parties for effective resolve disputes; the case's parties couldn't independently choose a mediator to resolve the dispute; it doesn't provide obligation for the parties to achieve a positive result; the course depends on the effectiveness of negotiations between the parties and it's limited in time; is one of the kind of legal technology – it consists of a set of actions committed by the parties and judge) and legal proceedings nature (the procedural conditions of application are determined by the Code of administrative legal proceedings of Ukraine; it established of proceedings order of the application and termination of procedure; the proceedings terms) of the resolution of dispute by participation of judge.

The legislative changes on improvement of legal regulation of application of procedure of the resolution of dispute by participation of judge in administrative legal proceedings are offered: the definition of possibility of application of procedure in case of intervention of a third party who declares independent requirements concerning a subject of dispute, with her consent; the resolving the issue of the possibility of applying the procedure during the appellate and cassation proceedings; the establishing the possibility of applying the procedure in an *ad hoc*; the fixing a direct rule about participation of a party's representative in the procedure; the increasing the scope of powers of a judge as a participant in the procedure; the enshrining in the administrative law the possibility for the subjects of authorities to make additional decisions in order to achieve reconciliation.

Key words: administrative legal proceedings, dispute, resolution a dispute, mediation, judge.

Вступ. Проведена реформа процесуального законодавства України 2017 р. розширює можливості вирішення правових спорів між сторонами справи з використанням нових процесуальних і процедурних інструментів, зокрема медіації, та запровадження окремого примирювального інституту – врегулювання спору за участю судді. Згадані способи вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві можуть мати процесуальний, квазі-процесуальний та позапроцесуальний характер.

Складність процедур вирішення адміністративно-правових спорів, переважаність адміністративних судів із розгляду судових справ, порушення встановлених процесуальних строків є свідченням того, що створені органи адміністративної юстиції в Україні не здатні повною мірою ефективно й своєчасно виконати покладені на них завдання із вирішення публічно-правових конфліктів. Тому виникає необхідність запровадити в адміністративному судочинстві альтернативні способи вирішення адміністративно-правових спорів, зокрема нового процесуального інституту – досудового врегулювання спору за участю судді, порядок застосування якого закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Назрілі питання впровадження альтернативних способів вирі-

шення правових спорів є предметом дослідження таких науковців: Т. Анцупової, Н. Бондаренко-Зелінської, І. Бутирської, Н. Крестовської, М. Смоковича, С. Фурси, О. Щербанюк та ін.

Метою статті є визначення правових та процесуальних особливостей процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Спершу варто встановити, що процесуально-правова природа врегулювання спору за участю судді відрізняється від загальновідомого інституту альтернативного розв'язання правових спорів (конфліктів) – медіації, оскільки в її рамках примирення відбувається між сторонами за участю медіатора як професійного посередника між сторонами конфлікту поза рамками судового процесу, однак частково процесуальний закон може визначати певні особливості, наділяючи таким чином медіацію окремими процесуальними ознаками. Зокрема, це стосується процесуального статусу медіатора, процесуального оформлення результатів проведення процедури медіації, виконання укладених угод.

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи REC (2001) 9 визначає, що деякі альтернативні засоби, такі як процедура примирення, врегулювання спору шляхом посередництва та переговори, можуть використовуватися протягом судового провадження, можливо, за рекомендацією судді [1].

На цікавий аспект розмежування процедур медіації та врегулювання спору за участю судді вказує Н.М. Крестовська. На її думку, не можна змішувати процедури медіації і врегулювання спору за участю судді. Одна з причин – виконання договорів, укладених за процедурою медіації, регулюється цивільним законодавством, такі договори мають статус цивільно-правових [2]. Тобто договірною основою медіації підтверджує позапроцесуальний характер цієї примирювальної процедури, чого, звісно ж, не можна сказати про процедуру врегулювання спору за участю судді.

Варто зауважити, що законодавець послуговується також поняттями «примирення сторін», «мирова угода», оскільки медіація не є виключно процесуальним інститутом та не може бути, відповідно, обтяжена вимогами процесуального закону. Врегулювання спору за участю судді має дещо іншу правову природу та процесуальні особливості застосування.

У зарубіжній літературі послуговуються загальним терміном альтернативного вирішення спорів – ADR (*alternative dispute resolution*). Крім того, цей аббревіатурний термін ADR перетворюється в новий термін EDR – *effectiveness dispute resolution*. Заради справедливості варто зауважити, що правові інструменти ADR активно застосовують у зарубіжних правових практиках у цивільних, сімейних, трудових, арбітражних спорах та ін. У США та західноєвропейських державах функціонують спеціалізовані юридичні фірми, діяльність яких повністю зосереджена у сфері використання ADR/EDR. Однак все рівно такі ADR/EDR залишаються альтернативними, а не основними способами вирішення правових конфліктів [3].

Врегулювання спору за участю судді є новим інститутом адміністративного судового процесу та способом альтернативного вирішення публічно-правових конфліктів. У цьому контексті законодавець наділяє суддю посередником у вирішенні спору, але не в рамках судового процесу, оскільки фіксування дій судді та учасників судового процесу не відбувається. При застосуванні цієї процедури суддя не є медіатором, оскільки є учасником процесуальних правовідносин, що складаються зі сторонами справи. Тому важливим є той факт, що КАСУ не висуває спеціальних вимог до судді як посередника в процесі врегулювання спору між сторонами у справі.

На думку І. Бутирської, проблемним є питання правового статусу судді, який здійснює врегулювання спору. Кожен суддя (суддя-доповідач), незалежно від його професійних вмінь та навичок як посередника, його бажання та інших факторів, має брати участь у врегулюванні спору. Робота посередника у вирішенні конфлікту вимагає від особи не лише належного рівня знань у галузі права, але й особистих якостей [4, с. 81]. Тобто мова йде про набір необхідних компетентностей і якостей, якими має володіти суддя, який бере участь у процедурі врегулювання спору: уміння ефективного застосування цієї процедури, тобто виступати в ролі модератора; володіння комунікативними і розмовними навичками; здатність реагувати на конфліктність ситуації тощо.

У контексті можливостей судді бути модератором врегулювання правових спорів Л. Романадзе зазначає, що доцільним є передання справи до спеціально навченого судді. Необхідно здійснити відбір суддів, які, по-перше, мають бажання займатися примиренням та, по-друге, спроможні бути ефективними під час спілкування зі сторонами спору на шляху приведення їх до примирення (особистісні характеристики). Потрібно буде здійснити спеціальне навчання відібраних суддів, після чого в разі бажання сторін врегулювати спір за участю судді справи мають спрямовуватися до одного з відібраних суддів (іншого ніж суддя (судді) в провадженні якого перебуває справа), який пройшов спеціальне навчання та володіє спеціальними навичками [5]. Тобто йдеться про впрова-

дження в національних судах посади примирювального судді, однак варто зауважити, що з огляду на велику кількість справ, які, зокрема, розглядають адміністративні суди, такий крок може лише призвести до збільшення строків розгляду справ.

Правова природа процедури врегулювання спору полягає в наведеному нижче [6]:

- поєднує в собі процесуальний та процедурний характер, оскільки КАСУ передбачає зупинення перебігу провадження у справі, при цьому наділяє її процесуальною формою. Саме через це експерти не зараховують цю процедуру до різновиду медіації або не називають її класичним видом позасудового примирення конфліктуючих сторін;

- спрощує процедуру судового розгляду та вирішення правових спорів;

- має примирювальний характер;

- збільшує процесуальні можливості сторін для ефективного вирішення спорів;

- сторони у справі не можуть самостійно обрати посередника для участі у врегулюванні спору;

- не передбачає обов'язковості досягнення сторонами позитивного результату;

- перебіг залежить від ефективності переговорів між сторонами у справі та є обмеженим у часі;

- є різновидом юридичної технології – складається із сукупності дій, що вчиняють сторони справи та суддя;

- заснована на принципах конфіденційності, добровільності, нейтральності судді, рівності сторін спору, власної відповідальності сторін спору, поінформованості сторін спору [7, с. 78–79].

Варто погодитися з позицією Н.Л. Бондаренко-Зелінської, що «досудове врегулювання спорів за участю судді підпорядковане вимогам процесуальної форми та проводиться кваліфікованим юристом – суддею. Причому, якщо посередник-медіатор лише сприяє комунікації сторін і останні самостійно мають визначити найбільш оптимальне для них рішення, посередник-суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору» [8, с. 65].

Процесуально-правова природа процедури врегулювання спору за участю судді складається з трьох складових частин [6]:

1. Процесуальні умови застосування:

- проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Це означає, що суддя не виступає ініціатором застосування цієї примирювальної процедури. Крім того, процесуальний закон встановлює граничну межу, до якої можливе застосування процедури врегулювання спору за участю судді – до початку розгляду справи по суті, тобто на етапі підготовчого провадження;

- з низки адміністративних справ не допускається врегулювання спору за участю судді: а) адміністративних справ, визначених главою 11 розділу II КАСУ, за винятком справ, визначених статтею 267 КАСУ (про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності); б) типових справ; в) у разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору;

- застосування процедури врегулювання спору за участю судді зупиняє провадження у справі;

- у разі колегіального розгляду справи врегулювання спору за участю судді проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду;

- повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається;

- результатом застосування процедури може бути укладення сторонами мирової угоди, однак це не є обов'язковою вимогою КАСУ.

2. Процесуальний порядок застосування:

– проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників та судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо;

– під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, оцінку доказів у справі;

– інформація, отримана будь-якою із сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами;

– за необхідності до участі в нарадах залучається перекладач;

– під час врегулювання спору за участю судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис. Варто зауважити, що суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу в сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у разі порушення цього правила;

– припиняється в разі: а) подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді; б) закінчення строку врегулювання спору за участю судді; в) затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін (за ініціативою судді); г) досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем;

– за порушення окремих положень КАСУ суд управи застосувати до сторін справи захід процесуального примусу – штраф.

3. Процесуальний строк застосування – процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів із дня постановлення ухвали про її проведення. Строк проведення врегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає.

Важливо зазначити, що суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участі в розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення, крім випадку, коли проведення врегулювання спору за участю судді було ініційовано суддею, але до закінчення встановленого судом в ухвалі про відкриття провадження у справі строку сторона заперечила проти його проведення.

Застосування процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві може також обмежуватися самою специфікою адміністративного судочинства. Пояснюється це тим, що суб'єкт владних повноважень під час використання будь-якої примирювальної процедури не може вийти за межі своїх повноважень, визначених законом. Так, відповідно до частини 1 статті 190 КАСУ умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень [6].

Висновки. Процедура врегулювання спору за участю судді є новим інститутом адміністративного судочинства, і його подальший розвиток та ефективність застосування неможливі без законодавчого доповнення процесуального регулювання в КАСУ. З огляду на важливість постійного моніторингу законодавства з питань адміністративного судочинства необхідно висловити низку пропозицій законотворчого характеру:

1) необхідно надати змогу застосувати процедуру врегулювання спору за участю судді в разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, за її згодою (частина 2 статті 184 КАСУ);

2) потребує вирішення питання застосування процедури врегулювання спору за участю судді під час апеляційного та касаційного провадження, адже сам факт перегляду справи свідчить про невдоволеність однією зі сторін справи рішенням суду попередньої інстанції. Враховуючи, що КАСУ розширив можливості суду впливати на рішення публічно-правових спорів, така можливість має бути надана суду апеляційної та касаційної інстанції;

3) передбачити в КАСУ можливість застосування процедури врегулювання спору за участю судді у спосіб *ad hoc* залежно від конкретних обставин справи, що виникли;

4) з метою уникнення неоднозначного тлумачення норм КАСУ передбачити пряму норму про участь представника сторони в процедурі врегулювання спору за участю судді;

5) з огляду на той факт, що процедура врегулювання спору за участю судді не є класичним видом альтернативного способу вирішення спорів, доцільно збільшити обсяг повноважень судді як учасника цієї процедури;

6) беручи до уваги, що примирення сторін не може суперечити повноваженням суб'єкта владних повноважень та закону, передбачити в матеріальному адміністративному праві можливість прийняття суб'єктами владних повноважень додаткових рішень із метою досягнення примирення в результаті застосування процедури врегулювання спору за участю судді (наприклад, у законі про загальну адміністративну процедуру).

Таким чином, саме законодавець має створити правові умови для ефективного застосування процедури врегулювання спору за участю судді, адже під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів суд та сторони справи керуються, у першу чергу, положеннями КАСУ, якими і визначено можливості досягнення примирювального результату. Активне впровадження примирювальних процедур у судовому процесі має вплинути на зниження показника навантаженості адміністративних судів. Лише за таких умов можна буде стверджувати про доцільність законодавчих новацій у процесуальному законодавстві України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рекомендація REC (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf (дата звернення: 02.09.2020).
2. Медіація в адмінпроцесі: так чи ні? URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/181295_medatsya-v-admnprotses-tak-chi-n (дата звернення: 02.09.2020).
3. Carver T., Vondra A. Alternative Dispute Resolution: Why it Doesn't Work and Why it Does? *Harvard Business Review*. 1994. № 5, May-June. URL: <https://hbr.org/1994/05/alternative-dispute-resolution-why-it-doesnt-work-and-why-it-does> (дата звернення: 02.09.2020).
4. Бутирська І. Врегулювання спору за участю судді: перспективи запровадження у господарський процес України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 79–83.

5. Романадзе Л. Врегулювання спору за участю судді та інші процесуальні новели: вплив на розвиток медіації. URL: <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/05/Stattya-pro-Mediatsiyu-v-proektah-protses-kodeksiv-2.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.09.2020).
7. Можайкіна О.С. Правовий аналіз форм врегулювання спору за участю судді в цивільному процесі. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 77–81.
8. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Врегулювання спору за участю судді: проблеми та перспективи застосування. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 62–70.