

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ****SEPARATE ISSUES OF DISPUTE RESOLUTION WITH THE PARTICIPATION
OF A JUDGE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE**

Зеленська І.М., старший викладач спеціальної кафедри № 1
Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Зарубіна І.Н., здобувачка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню процедури врегулювання спору за участю судді як альтернативного способу вирішення правових конфліктів в адміністративному судочинстві України. За результатами опрацювання нормативно-правових актів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України, наукових досліджень, позицій представників судової гілки влади окреслено проблемні моменти щодо впровадження та застосування врегулювання спору за участю судді в судах адміністративної юрисдикції. Наголошено на ускладненнях впровадження зазначеної процедури у публічно-правових спорах, де стороною є суб'єкти влади, через існування у останнього дискреційних повноважень. Наведено приклади судової практики з розгляду судами окремих видів адміністративних справ.

Проведено порівняння процедур врегулювання спору за участю судді та медіації, зокрема з урахуванням позицій представників судової гілки влади. Доведено, що процедура врегулювання спору за участю судді за своєю правовою природою є абсолютно самостійною частиною адміністративного судочинства, не тотожною або ідентичною щодо процедури медіації. Водночас зазначено, що ці дві процедури не знайшли належного застосування в судовій практиці України. За наслідками проведеного дослідження запропоновано можливі шляхи вирішення ситуації, яка склалась навколо процедури врегулювання спору за участю судді як альтернативного способу вирішення спорів в адміністративному судочинстві України. Прیدілено увагу доцільності проведення подальших наукових досліджень у цій царині та необхідності внесення відповідних змін до адміністративного процесуального закону.

Ключові слова: врегулювання спору за участю судді, альтернативне вирішення спорів, публічно-правовий спір, суб'єкти владних повноважень, дискреційні повноваження, склад суду, учасники судового процесу, медіація.

The article is devoted to the study of the dispute resolution procedure with the participation of a judge as an alternative way of resolving legal conflicts in the administrative proceedings of Ukraine. Based on the results of elaboration of normative legal acts, in particular the Code of Administrative Procedure of Ukraine, scientific research, positions of representatives of the judiciary, problematic issues concerning the implementation and application of dispute resolution with the participation of a judge in courts of administrative jurisdiction are outlined. Emphasis is placed on the difficulties of implementing this procedure in public law disputes, where the parties are the subjects of power, due to the existence of the latter's discretionary powers. Examples of court practice on consideration of certain types of administrative cases by courts are given.

A comparison of dispute resolution procedures with the participation of a judge and mediation, including taking into account the positions of representatives of the judiciary. It is proved that the dispute settlement procedure with the participation of a judge is by its legal nature a completely independent part of administrative proceedings, not identical or identical in relation to the mediation procedure. At the same time, it is noted that these two procedures have not been properly applied in the judicial practice of Ukraine. Based on the results of the study, possible ways to resolve the situation around the dispute resolution procedure with the participation of a judge as an alternative way of resolving disputes in the administrative proceedings of Ukraine are suggested. Attention is drawn to the feasibility of further research in this area and the need for appropriate changes to the administrative procedural law.

Key words: dispute settlement with the participation of a judge, alternative dispute resolution, public law dispute, subjects of power, discretionary powers, composition of the court, participants in the trial, mediation.

Перебудова системи здійснення правосуддя на засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, відповідно до європейських та міжнародних правових стандартів, є однією з вимог членства України в Європейській спільноті [1, с. 21].

На підтвердження зазначеної тези наприкінці 2017 року Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» внесені зміни до процесуальних законів України, що спрямовані на розвиток судочинства у зв'язку з європейськими тенденціями [2].

Оновлені редакції кодексів доповнено новою процесуальною процедурою, яка, на наш погляд, заслуговує на увагу. Йдеться про врегулювання спору за участю судді. З моменту внесення змін до процесуальних законів України і до цього часу окремі аспекти запровадження процедури врегулювання спору за участю судді висвітлювалися представниками судової гілки влади у наукових виданнях, засобах масової інформації, обговорювалися під час вжиття інших заходів за вибраною тематикою, а також були предметом дослідження наукової спільноти. Не залишилось поза увагою питання запровадження цієї

процедури в адміністративному судочинстві України. Цій проблематиці присвячено публікації О. Кармаза, Л. Романадзе, Л. Остафійчук, О. Глуханчука, Л. Юхтенко, С. Ківалова, О. Блажівської, В. Поліщук, І. Бутирської, Т. Анцупової, Л. Швецової та інших науковців.

На нашу думку, належного застосування цієї процедури в адміністративному судочинстві не відбулося з огляду на існування декількох чинників, на яких ми зупинимось під час цього дослідження; висвітлимо також проблемні моменти застосування цієї процедури у адміністративному судочинстві України.

Нині Україна перебуває в активній фазі проведення реформ. Відповідні процеси передбачено Угодою про асоціацію України з Євросоюзом та іншими зобов'язаннями, які на себе взяла держава перед західними партнерами. Однією з таких реформ є судова, в рамках якої, окрім запровадження ефективної та прозорої системи судострою, також розглядається можливість запуску системи альтернативного вирішення правових спорів в адміністративній сфері [3, с. 322]. Слушною є думка, з якою ми погоджуємося, про те, що сьогодні в Україні провідною є судова форма захисту, основою якої є змагальність сторін [3, с. 322]. Це дійсно так, оскільки ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС

Україні) визначено, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів, а також у доведенні перед судом їх переконливості [4]. Ця форма захисту є, безумовно, безперечною, але з практичної точки зору такий спосіб вирішення справ приводить не тільки до апеляційного оскарження ухваленого судового рішення з огляду на те, що публічно-правовий спір між учасниками справи може бути вирішеним як на користь позивача, так і на користь відповідача по справі, але й до значних матеріальних витрат як учасників судового процесу, так і держави загалом, а також до витрат часу. За таких обставин постає питання щодо можливого застосування альтернативного способу вирішення або врегулювання публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві за процедурою, яка є предметом цього дослідження.

Отже, прагнення до реформування адміністративного процесуального законодавства України шляхом приведення його у відповідність до європейських стандартів було виражено у впровадженні в українське судочинство апробації інституту досудового врегулювання спорів за участю судді в рамках пілотного проекту «Освіта суддів – для економічного зростання» (JEEG) Канадської агенції з міжнародного розвитку (CIDA) в Україні (далі – Проект) [5].

Метою Проекту було забезпечення сприятливих умов для розвитку економіки шляхом посилення ролі верховенства права, зокрема підвищення рівня компетентності судових органів у сфері господарських та економічних спорів. Проект забезпечував умови надання канадською стороною технічної допомоги, інституційного розвитку, вдосконалення систем і процедур у сфері суддівської освіти тощо Вищої кваліфікаційній комісії суддів України, Національній школі суддів України та пілотним судам в Одесі та Івано-Франківську. Проект сприяв застосуванню схем досудового врегулювання спорів у вибраних в рамках Проекту судах, ідея якого втілена у чинній редакції КАС України [5, с. 3].

Так, за даними Одеського окружного адміністративного суду, який залучено до Проекту, за період із травня по грудень 2013 р. надійшло 9 заяв про проведення переговорів за участю судді, по двох з яких сторони досягли примирення та уклали мирову угоду, що була затверджена судом (справи № 815/3674/13-а, № 815/7444/13-а).

Практична апробація Проекту дала змогу дійти висновків про необхідність внесення обґрунтованих змін до процесуального законодавства України, оскільки механізм вирішення спорів між сторонами в адміністративному процесі, їх процедура, правила можуть не відповідати сучасним вимогам суспільства [6, с. 13]. Пріоритетними напрямками цієї процедури є альтернативність самостійного вирішення спорів сторонами за допомогою судді; конфіденційність процедури, гарантованої професійним суддею; прийняття рішення як кінцевий результат, що влаштовує сторони; економія часу й уникнення бюрократичних процедур як гнучкий та конфіденційний процес, спрямований виключно на вирішення конфлікту між сторонами в досудовому порядку задля економії часу та коштів як сторін, так і держави; вирішення конфлікту, який не завжди можна передбачити в рамках судового розгляду спору за участю професійного судді. Правовим підґрунтям можливості застосування порядку та умов проведення переговорів з досудового врегулювання спору має бути закріплення у КАС України окремої глави, яка детально регламентує цю процедуру [6, с. 14, 16].

Таким закріпленням є оновлена редакція КАС України, зокрема глава 4 розділу II «Врегулювання спору за участю судді» [4], яка викликала і викликає до цього часу чимало дискусійних питань. Наприклад, С. Ківалов визнає «революційною» новелою впровадження цього інституту та наголошує на тому, що, безперечно, цей інститут пройшов певне випробування в експериментальному режимі у пілотних проектах на базі окремих адміністративних судів, але остаточний його вигляд має суттєві відмін-

ності й ставить чимало запитань теоретико-прикладного характеру [7].

Задля з'ясування питання, чи працює ця процедура, які є плюси та мінуси, звернемося до положень КАС України. Так, відповідно до приписів ст. 184 КАС України, врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Винятками є адміністративні справи, визначені главою 11 розділу II Кодексу (Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ), за винятком справ, визначених ст. 267 Кодексу, та типових справ; адміністративні справи, у яких наявні випадки вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору. Порядок призначення, проведення (строки) та припинення спору за участю судді регламентовані положеннями ст. ст. 185–188 КАС України [4].

Науковою спільнотою слушно зазначено, що впровадження процедури врегулювання спору за участю судді з практичної точки зору не є поширеним. Такої думки дотримуються представники суддівського корпусу. В адміністративному процесі запроваджено інститут мирного врегулювання конфлікту за участю судді, але він не працює, про що зазначає М. Смокович. Такі поняття, як «медіація» і «мирне врегулювання спору за участю судді», для кращого розуміння потребують теоретичного обґрунтування з боку науковців. Також мають бути підготовлені судді-медіатори, які розглядатимуть такі заяви [8]. Деякі розглядають процедуру врегулювання спору за участю судді як медіацію, скоріше, судову медіацію, що відбувається після надходження позовної заяви до суду з подальшою її реєстрацією, визначенням складу суду та відкриттям провадження в адміністративній справі. Прихильники медіації розраховують на те, що завдяки медіації значно знизиться навантаження на суддів, інші, навпаки, застерігають від зловживань з боку учасників процесу, спрямованих, наприклад, на з'ясування питань правової позиції або вчинків протилежної сторони по справі, затягування розгляду справи [9, с. 153; 10, с. 97].

Одні вважають ці два інститути тотожними, а інші – різними. Наприклад, С. Ківалов зазначає, що медіативне врегулювання спорів характеризується тим, що пошук взаємоприйнятних рішень відбувається не на основі формальних документів, а з огляду виключно на пошук балансу інтересів сторін шляхом проведення низки переговорів, висловлення думок та пропозицій за участю незалежної особи (медіатора), яка діє на засадах незалежності та неупередженості, сприяє підтримці та розвитку між сторонами культури їхніх відносин, досягненню позитивного результату й взаєморозуміння у спорі, що виник між ними [7].

Перевага медіації перед судовим вирішенням спорів полягає у такому: суддя у межах судового процесу не має можливостей щодо застосування правил врегулювання спору, які не передбачені конкретними нормами Закону, навіть якщо ці правила взаємовигідні для обох сторін, оскільки суддя діє лише в межах, передбачених Законом; під час здійснення судочинства суддя керується законом та наявними доказами у відповідній справі. Останній він може трактувати лише як достовірні та недостовірні й належним чином оцінювати їх. У медіації будь-яка зі сторін може визнати, що претензії іншої сторони є певною мірою обґрунтованими, й погодитися на компромісне рішення. Щодо врегулювання публічно-правового спору за участю судді зазначено, що цей інститут не можна визнати медіацією у класичному розумінні у зв'язку з тим, що, по-перше, медіатором є незалежна особа, по-друге, медіація – це надзвичайно гнучка та конфіденційна процедура, по-третє, медіація є відокремленою від судочинства та становить його альтернативу [7].

Л. Швецова доходить висновку щодо можливості застосування медіації в адміністративному судочинстві, але через брак законодавчого визначення та консервативного ставлення до неї представниками судової гілки влади визна-

час її застосування особливою проблемою. Водночас вона проводить порівняння та визначає відмінності між медіацією та процедурою врегулювання спору за участю судді.

1) Щодо медіації, то її здійснює медіатор; може проводитися до подачі позову до суду, під час розгляду справи в суді, після ухвалення судового рішення; відсутня можливість зупинення провадження для проведення медіації; сторони працюють на майбутнє; у сторін є можливість прийняти рішення, не пов'язане з предметом спору.

2) Щодо процедури врегулювання спору за участю судді, то її здійснює суддя; проводиться лише після подачі позову до суду; провадження по справі обов'язково зупиняється на час проведення процедури; у судді відсутня можливість давати коментарі, зауваження, поради, виходити за межі позовних вимог і обставин, які з'ясовуються у справі; суддя повинен роз'яснити сторонам по справі правові підстави позову та практику судів; з'ясувати всі питання, які підлягають встановленню під час розгляду справи; знати, яке рішення у цій справі він може ухвалити, з'ясувати всі обставини справи [11].

Л. Романадзе також вважає врегулювання спору за участю судді самостійною процедурою та пропонує для медіаторів розглядати інститут врегулювання спору за участю судді просто як нову в українській практиці гібридну примірювальну процедуру, яка не є медіацією [9, с. 172; 12]. Аналогічної думки дотримується І. Бутирська, яка вважає, що процедура врегулювання спору за участю судді нагадує медіацію, однак це лише на перший погляд [9, с. 172; 13, с. 79].

Судді зацікавлені у розвитку позасудових (альтернативних) механізмів вирішення спорів, які відрізняються високим ступенем психологічного комфорту, компромісів та взаємних поступок між сторонами спору. Розгляд справи в суді та прийняття судового рішення має бути останнім у списку способів вирішення спору. Суд потребує розвитку процесуальних традицій, отже, розгляд справи по суті в суді має відбуватися тільки тоді, коли сторони відмовилися від вирішення спору шляхом примирення. Цьому, зокрема, має сприяти процедура, запроваджена змінами, внесеними до КАС України, а саме врегулювання спору за участю судді, що зазначає Т. Анцупова [8].

Схожої думки дотримується Л. Юхтенко, яка стверджує, що суди виступають для сторін вже крайньою мірою захисту порушених прав та інтересів. За таких обставин на суд покладається завдання щодо вирішення спору справедливо, тобто таким чином, щоби сторони по справі залишилися задоволеними прийнятим судовим рішенням [14, с. 107].

Проводячи підготовче засідання, суд з'ясовує питання, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, а також здійснюються інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті спору (ст. 180 КАС України) [4].

Під час дослідження С. Корінний, посилаючись на фахівця у сфері медіації В. Поліщук, зазначає, що процес вирішення спорів у господарському, цивільному й адміністративному судочинстві шляхом впровадження інституту врегулювання спору за участю судді, який є частиною системи права Каліфорнії (США), є ефективним засобом вирішення проблем, що наявні в українській судовій системі (тривалий час розгляду справ, затягування процесу, значні витрати сторін під час супроводження процесу тощо). Водночас піднімаються питання доцільності впровадження інституту медіації разом із закріпленою на законодавчому рівні процедурою врегулювання спору за участю судді, що, на перший погляд, можуть здаватися тотожними поняттями. За результатами дослідження В. Поліщук констатує, що медіація та врегулювання спору за участю судді за своєю правовою природою є абсолютною різними процедурами, але не взаємовиключними у застосуванні. Медіація може проводитися на будь-якій стадії судового процесу, що

презюмує її здійснення тоді, коли врегулювання спору за участю судді вже мало місце [9, с. 160, 161].

Врегулювання спору за участю судді можна розглядати як частину адміністративного судочинства, тобто факультативний етап стадії підготовчого провадження. Проте зазначений підхід має чимало заперечень, про що зазначає С. Ківалов. По-перше, в адміністративному судочинстві закріплюється право на примирення, яке є невід'ємною складовою частиною діяльності адміністративного суду, але законодавець розглядає врегулювання спору за участю судді як відокремлену діяльність, не пов'язану з примиренням в ході розвитку основних процесуальних відносин, закріплюючи за судом обов'язок сприяти примиренню сторін.

По-друге, врегулювання спору за участю судді ґрунтується на принципово інших ідеях, ніж ті, що закріплено у КАС України (найбільшою мірою це стає очевидним у зв'язку з принципами гласності та відкритості судового процесу, а також його повного фіксування технічними засобами, який прямо суперечить вимогам конфіденційності в разі закритих нарад).

По-третє, суддя залишається незмінним і для судового розгляду справи, і для врегулювання спору. Наведені риси врегулювання спору за участю судді дають змогу поставити питання про те, чи можна розглядати таку діяльність як елемент судової діяльності зі здійснення правосуддя. Як уявляється, нині можна говорити про визнання за цією процедурою статусу відокремленої судової процедури, відносини, що виникають під час її застосування, не можна визнавати частиною основних процесуальних відносин, що виникли під час порушення справи в адміністративному суді. Все це ставить чимало питань щодо співмірності тих процесуальних заходів, які передбачено чинним законодавством для процедури врегулювання спору за участю судді, та вимагає подальших кроків щодо її автономізації [7].

Зазначена процедура сприймається дуже обережно юридичною спільнотою. Не є винятком представники судової гілки влади різних юрисдикцій, якими ставиться під сумнів притаманність подібних функцій судам взагалі. Йдеться про застереження від неправильного розуміння природи цього інституту та сумніву щодо залучення до нього професійного судді як інструмента для примирення сторін по справі, а також щодо того, чи зможуть сторони застосувати інститут примирення без його участі. В цьому сенсі О. Дупляк наводить статистичні дані, відповідно до яких у 2018 р. за цією процедурою розглянуто 95 цивільних справ, з яких завершено 30. Іншим представником суддівського корпусу наголошено на тому, що із сімнадцяти справ дві розглянуто, по п'ятнадцять проведено заміну складу суду [15].

Зазначені вище способи врегулювання публічно-правового спору (врегулювання спору за участю судді та примирення сторін) сьогодні використовуються в адміністративному процесі досить рідко. Це обумовлено суб'єктивним складом учасників судового процесу.

Дискусійним залишається питання можливості застосування врегулювання спору за участю судді в адміністративних справах під час вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, де стороною є суб'єкти владних повноважень.

Якщо для розгляду справ у цивільному або господарському судочинстві обмежень практично не існує (за деякими специфічними винятками), то з обмеженнями в адміністративному судочинстві наявна інша ситуація, викликана публічно-правовою природою відносин між сторонами. Можливість прийняття рішень державними органами, їх посадовими особами на власний розсуд обмежена через так звані дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень [11].

Д. Бородкін визначає, що, за Методологією проведення антикорупційної експертизи (наказ МЮОУ від 24 квітня 2017 р. № 1395/5), дискреційні повноваження – це сукупність

прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта. При цьому зазначено, що, відповідно до положень Рекомендації № R (80) 2, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р., державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган під час прийняття рішення може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може вибирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин [16].

За правовою позицією, викладеною у справі № 819/570/18 (Постанова Верховного Суду від 11 вересня 2019 р.) з посиланням на справу № 825/602/17 (Постанова Верховного Суду від 23 травня 2018 р.), Верховний Суд дійшов таких висновків: на законодавчому рівні поняття «дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень» відсутнє. У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими слід розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з кількох варіантів конкретного правового рішення. Водночас повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний та законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Отже, у разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії, а якщо він їх не вчиняє, то його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Отже, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору будь-ким. В будь-якому разі дискреційність повноважень державного органу не має бути перешкодою для надання судом оцінки таким рішенням, діям чи бездіяльності державного органу. Таким чином, наявність у суб'єкта владних повноважень дискреційних повноважень у певній сфері не має означати його свавілля під час реалізації цих повноважень, а накладає на такий орган додатковий обов'язок щодо обґрунтування вибраного ним способу дії з урахуванням критеріїв добросовісності, розсудливості, безсторонності тощо [16; 17].

Водночас ситуація, яка склалась навколо досліджуваних інститутів, не залежить від виконання обов'язків судді або роботи суду загалом. Сторони по справі, особливо суб'єкти владних повноважень, не бажають знаходити компромісні рішення у спірних питаннях із суб'єктами господарювання та/або громадянами, як правило, мотивуючи це тим, що або вони не мають на це повноважень, або це не передбачено чинним законодавством України. Хоча, як показує судова практика інших країн, зокрема Нідерландів, Німеччини, Канади, США, досудове врегулювання саме публічно-правових спорів можливе, більш того, дуже популярне, адже приблизно 80% таких справ вирішуються в порядку досудового врегулювання спору [14, с. 108].

Безумовно, з огляду на специфіку публічно-правових спорів, у яких однією стороною є суб'єкт владних повноважень, який має діяти лише в межах наданих йому повноважень, в порядку та спосіб, що установлені Конституцією України та законами України, дуже важко уявити участь органів державної влади та місцевого самоврядування в таких переговорах із громадянами та суб'єктами госпо-

дарювання. Однак тенденція сучасного розвитку економіки потребує від органів державної влади зміни свого ставлення до спілкування з громадянами та суб'єктами господарювання, отже, є шляхом до запровадження процедури досудового врегулювання спору в адміністративній юрисдикції [14, с. 109].

Так, О. Сасевичем слушно зазначено, що водночас у разі відсутності у суб'єкта владних повноважень законодавчо закріпленого права адміністративного розсуду під час вчинення дій/прийняття рішення та встановлення у судовому порядку факту протиправної поведінки відповідача зобов'язання суб'єкта судом прийняти рішення конкретного змісту не можна вважати втручанням у дискреційні повноваження, адже саме такий спосіб захисту порушеного права є найбільш ефективним та спрямований на недопущення свавілля в органах влади. Варто зазначити, що все частіше в судовій практиці трапляється звужене тлумачення дискреції. Суди не вважають втручанням у дискреційні повноваження зобов'язання суб'єкта владних повноважень до вчинення певних дій, продиктоване принципом верховенства права, необхідністю забезпечення ефективності судового рішення за умови відсутності у такого суб'єкта можливості прийняття альтернативних рішень [18].

Таким чином, суб'єкти владних повноважень можуть бути учасниками процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві з урахуванням дискреційних повноважень за умови прийняття таких рішень, які будуть взаємовигідними для всіх учасників справи. За визначенням Л. Лічмана, на якого під час дослідження посилається Л. Юхтенко, «однією з важливих передумов результативного запровадження процедури досудового врегулювання є людський чинник, а саме розуміння суддями необхідності такої процедури, їх добросовісне ставлення до виконання професійних обов'язків, бажання постійно самоудосконалюватися та поглиблювати знання з конфліктології, що цілком поширюється на адвокатів, які представляють сторони у цивільних справах». При цьому зазначено, що це поширюється на суб'єктів владних повноважень, зокрема добросовісне виконання своїх професійних обов'язків, досягнення рівноваги між приватними та публічними інтересами, пропорційності прийнятих рішень [14, с. 110, 111].

Врегулювання спору за участю судді – це майбутнє судочинства України. Дуже важко приживається цей інститут, але ті судді й тренери, які освоїли його на практиці, схильються до розширення способу врегулювання спорів за участю судді. Водночас зазначимо, що разом з цим інститутом (не навпаки, а разом) мають з'явитись інші інструментарії, оскільки врегулювання спору за участю судді вже є судовою процедурою, яка відбувається в рамках справи після того, як позов пред'явлений до суду, а суддя й сторони виявляють готовність розглянути його [19].

Щодо судового розгляду, то за даними Єдиного державного реєстру судових рішень можна навести такі приклади застосування розглядуваного інституту. Так, по адміністративній справі № 420/2856/19 (публічно-правовий спір щодо звільнення з публічної служби) Ухвалою від 1 серпня 2019 р. призначено врегулювання спору за участю судді [20]. З урахуванням приписів ст. 185 КАС України провадження у справі зупинене, проведена спільна та закриті наради з учасниками справи. З огляду на те, що строк для врегулювання спору за участю судді сплинув 2 вересня 2019 р., 3 вересня 2019 р. у зв'язку з недосягненням примирення сторонами врегулювання спору за участю судді припинено, провадження у справі поновлено, а справу передано для визначення судді в порядку, встановленому ст. 31 КАС України (Ухвала суду від 3 вересня 2019 р.) [21]. Після визначення судді по справі в порядку ст. 31 КАС України справу № 420/2856/19 прийнято до провадження, розгляд справи розпочато за правилами загального позовного провадження (Ухвала суду від 6 вересня 2019 р.) [22]. В подальшому за результатами судового розгляду в задо-

воленні позову відмовлено (Рішення суду від 22 листопада 2019 р.) [23].

Схожа ситуація склалася по справі № 420/5336/18 (публічно-правовий спір щодо проходження публічної служби). Як і в попередньому випадку, припинено процедуру врегулювання спору за участю судді по справі, провадження у справі поновлено (Ухвала від 10 грудня 2018 р.), але з підстав п. 1 ч. 1 ст. 188 КАС України (подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді) справу передано для визначення судді в порядку, встановленому ст. 31 КАС України [24].

За таких обставин, аналізуючи викладене вище, можемо дійти висновку, про те, що зміни, внесені до процесуального законодавства України, спрямовані на врегулювання публічно-правового спору з дотриманням принципу верховенства права, зокрема в рамках адміністративної справи до початку розгляду по суті; за чітко визначеним порядком (спільні або закриті наради); в строки, регламентовані нормами КАС України; шляхом застосування особливої процедури за участю професійного судді, визначеного автоматизованою системою документообігу суду в порядку ст. ст. 18, 31 КАС України.

Водночас, на нашу думку, належного застосування цієї процедури в адміністративному судочинстві не відбулося з огляду на існування декількох чинників:

1) з боку учасників судового процесу: через дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень під час вирішення публічно-правового спору; можливого зловживання процесуальними правами щодо затягування строків розгляду й вирішення адміністративної справи або з'ясування питань

правової позиції протилежної сторони по справі; можливої заміни складу суду (ч. 4. ст. 188 КАС України);

2) обережне ставлення до застосування процедури суддівським корпусом, зокрема судів адміністративної юрисдикції.

За наслідками проведеного дослідження і з урахуванням нормативно-правової бази, наукових напрацювань, позицій представників судової гілки влади можна дійти висновку, що ані процедура врегулювання спору за участю судді, ані медіація не є тотожними або ідентичними процедурами, які, на жаль, не досягли належного застосування у судовій практиці України. Ця ситуація склалася, по-перше, через неприйняття відповідного закону про медіацію; по-друге, через неналежне вдосконалення окремих норм процесуального законодавства України, що регламентує проведення процедури врегулювання спору за участю судді.

Механізм вирішення публічно-правових спорів за процедурою врегулювання спору за участю судді можливої за умов досягнення учасниками судового процесу порозуміння, бажання знаходити компромісне рішення (примирення); врегулювання дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, тобто за можливості прийняття рішень посадовими особами державних органів на власній розсуд, але в межах чинного законодавства України; вдосконалення положень ч. ч. 4–6 ст. 186 КАС України, спрямованих на більш детальну конкретизацію повноважень складу суду, за допомогою якого здійснюється процедура.

За таких обставин виникає необхідність у подальших наукових дослідженнях та внесенні відповідних змін до адміністративного процесуального закону.

ЛІТЕРАТУРА

- Шинкар Т. Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 220 с. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/39518/3/dis_shynkar.pdf (дата звернення: 07.10.2020).
- Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
- Піпак М. Медіація в адміністративному процесі в Україні: сучасний стан і напрями розвитку. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 322–325.
- Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 09.10.2020).
- План реалізації проекту «Освіта суддів – для економічного зростання». URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/ukrainsko-kanadskiy-proekt-osvita-suddiv-dlya-ekonomichnogo-rozvitku> (дата звернення: 11.10.2020).
- Глуханчук О. Основи досудового врегулювання спорів в адміністративному судочинстві України. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2013. № 2. С. 13–16.
- Ківалов С. Врегулювання публічно-правового спору за участю судді: нова форма правосуддя чи прояв медіації в суді? *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.). Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 5–8.
- Медіація та адміністративний суд: дискусійні аспекти. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/696311> (дата звернення: 15.10.2020).
- Корнін С. Впровадження медіації в адміністративний процес України : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2019. 243 с.
- Боженко Н. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 95–98.
- Медіація в адміністративних спорах: судді обговорили проблеми. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/141338-mediatsiya-u-administrativnikh-sporakh-suddi-obgovorili-problemi> (дата звернення: 15.10.2020).
- Романадзе Л. Держиваючіе недостатки: какие пробелы в проектах новых ХПК, ГПК и КАС будут мешать примирению сторон судьей или медиатором. URL: https://zib.com.ua/ru/128584-kakie-probeli_v-proektah-novih_hpk_gpk_i_kas_budut-meshat-pr.html (дата звернення: 20.10.2020).
- Бутирська І. Врегулювання спору за участю судді: перспективи запровадження у господарський процес України. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 12. С. 79–83.
- Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 106–112.
- Врегулювання спору за участю судді: які проблеми показала практика. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/141171-vregulyuvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-yaki-problemi-pokazala-praktika> (дата звернення: 25.10.2020).
- Бородкін Д. Дискреційні повноваження: свавілля чи додатковий обов'язок? URL: <https://protocol.ua/ua/diskreitsiyni-povnovagennya-svavillya-chi-dodatkoviy-obov-yazok> (дата звернення: 14.11.2020).
- Постанова Верховного Суду від 11 вересня 2019 р., судова справа № 819/570/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84195886> (дата звернення: 15.11.2020).
- Сасевич О. Судовий контроль за виконанням дискреційних повноважень. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/154340-sudoviy-kontrol-za-vikonannya-diskreitsiynikh-povnovazhen> (дата звернення: 20.11.2020).
- Нова судова реформа: над чим працює робоча група Комісії при Президенті. URL: <https://sud.ua/ru/news/video/155857-nova-sudova-reforma-nad-chim-pratsuyue-robocha-grupa-komitsiyi-pri-prezidentii-video> (дата звернення: 21.11.2020).
- Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 1 серпня 2019 р., судова справа № 420/2856/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83492689> (дата звернення: 22.11.2020).
- Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2019 р., судова справа № 420/2856/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83980391> (дата звернення: 22.11.2020).
- Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 6 вересня 2019 р., судова справа № 420/2856/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84070222> (дата звернення: 22.11.2020).
- Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2019 р., судова справа № 420/2856/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85922578> (дата звернення: 22.11.2020).
- Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2018 р., судова справа № 420/5336/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78417352> (дата звернення: 22.11.2020).