

УДК 342.9:347.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.51>

ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ОБМЕЖЕНА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ

Сушко О.О.,

*доктор філософії у галузі права,
старший викладач кафедри господарського
та адміністративного права
юридичного факультету*

*Донецького національного університету імені Василя Стуса,
суддя Сьомого апеляційного адміністративного суду*

ORCID: 0000-0002-1127-5398

Зелінська А.О.,

*здобувачка вищої освіти 4 курсу
спеціальності 081 «Право» СО «Бакалавр»*

Донецького національного університету імені Василя Стуса

ORCID: 0009-0009-4120-6957

Сушко О.О., Зелінська А.О. Врегулювання спору за участю судді: теоретичні засади та обмежена ефективність у публічно-правових спорах.

У статті аналізується інститут врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України, запроваджений у 2017 році для підвищення ефективності розгляду справ та розвантаження судової системи. Врегулювання спору за участю судді виступає новою формою альтернативного вирішення публічно-правових конфліктів і процесуально відрізняється від загальновідомого інституту медіації. Суддя в цій процедурі виступає посередником у рамках процесуальних відносин, хоча й поза межами безпосереднього судового розгляду.

Вказано, що нормативному врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві присвячено Глава 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) під назвою «Врегулювання спору за участю судді», в якій розкрито: підстави проведення врегулювання спору за участю судді; порядок призначення, проведення та припинення процедури врегулювання спору за участю судді, строки в межах якої вона проводиться. Дослідження актуалізує питання про те, чи виправдав цей інститут покладені на нього очікування в контексті публічно-правових спорів.

Аналіз судової практики та наукових джерел дозволяє констатувати, що інститут застосовується доволі рідко і функціонує здебільшого формально. Головною причиною його неефективного застосування є публічно-правова природа адміністративних спорів, де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. Така специфіка унеможливує досягнення взаємоприйнятного рішення, оскільки умови примирення не можуть суперечити закону або перевищувати повноваження органу влади. Крім того, процесуальні обмеження, зокрема заборона судді, який здійснював врегулювання, розглядати справу по суті, також знижують практичну доцільність механізму.

Висновки статті підкреслюють, що інститут врегулювання спору за участю судді не набув ефективного застосування в адміністративному судочинстві через обмеження, пов'язані з публічно-правовим характером спору, і має радше формальний характер. Він не виправдав очікувань щодо масового розвантаження судової системи. Подальший розвиток цього інституту можливий лише за умови його законодавчого уточнення та адаптації до особливостей публічно-правових відносин.

Ключові слова: врегулювання спору за участю судді, адміністративне судочинство, публічно-правові спори, суб'єкт владних повноважень, компроміс, розвантаження судової системи, процесуальні обмеження.

Sushko O.O., Zelinska A.O. Dispute resolution with the participation of a judge: theoretical foundations and limited effectiveness in public law disputes.

The article analyzes the institution of dispute resolution with the participation of a judge in administrative proceedings in Ukraine, introduced in 2017 to improve the efficiency of case consideration and reduce the workload of the judicial system. Dispute resolution with the participation of a judge is a new form of alternative resolution of public law conflicts and differs procedurally from the well-known institution of mediation. In this procedure, the judge acts as a mediator within the framework of procedural relations, although outside the scope of direct court proceedings.

It is noted that Chapter 4 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter referred to as CAPU), entitled “Settlement of disputes with the participation of a judge,” is devoted to the regulatory settlement of disputes with the participation of a judge in administrative proceedings, which reveals: the grounds for conducting dispute settlement with the participation of a judge; the procedure for appointing, conducting, and terminating dispute resolution with the participation of a judge, and the time limits within which it is conducted. The study raises the question of whether this institution has lived up to expectations in the context of public law disputes.

An analysis of court practice and academic sources shows that this institution is rarely used and functions mainly in a formal manner. The main reason for its ineffective application is the public-law nature of administrative disputes, where the defendant is a public authority. This specificity makes it impossible to reach a mutually acceptable decision, since the terms of reconciliation cannot contradict the law or exceed the powers of the authority. In addition, procedural restrictions, in particular the prohibition of the judge who conducted the settlement from considering the case on its merits, also reduce the practical feasibility of the mechanism.

The conclusions of the article emphasize that the institution of dispute settlement with the participation of a judge has not been effectively applied in administrative proceedings due to restrictions related to the public-law nature of the dispute and is rather formal in nature. It has not lived up to expectations of massively reducing the workload of the judicial system. Further development of this institution is possible only if it is clarified in legislation and adapted to the specifics of public law relations.

Key words: dispute resolution with the participation of a judge, administrative proceedings, public law disputes, subject of authority, compromise, unloading of the judicial system, procedural restrictions.

Постановка проблеми. В останні десятиліття адміністративне судочинство України зазнало значних якісних та інституційних змін, особливо у сфері процесуального регулювання, спрямованих на забезпечення ефективного захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у публічно-правових спорах. Ключовим етапом розвитку процесуального законодавства стало запровадження у 2017 році нового інституту – врегулювання спору за участю судді. Основною метою його появи було не лише підвищення ефективності судового розгляду, але й розвантаження судової системи завдяки можливості досягнення сторонами взаємоприйняттого рішення ще до ухвалення судового рішення по суті. Однак, наразі постає питання, наскільки цей інститут виправдав покладені на нього очікування, особливо в контексті адміністративного судочинства.

Спершу варто чітко встановити, що процесуально-правова природа врегулювання спору за участю судді відрізняється від медіації – загальновідомого інституту альтернативного розв’язання правових спорів. У медіації примирення відбувається між сторонами за участю медіатора як професійного посередника поза рамками судового процесу, тоді як врегулювання спору за участю судді є процесуальною дією, що здійснюється в межах судового провадження суддею, який не бере участі в подальшому розгляді справи. Проте, частково процесуальний закон може визначати певні особливості для медіації, наділяючи її окремими процесуальними ознаками, що стосується, зокрема, процесуального статусу медіатора, процесуального оформлення результатів проведення процедури медіації та виконання укладених угод, затверджених судом [1, с. 140]. Таким чином, інститут врегулювання спору за участю судді є спробою інтегрувати елементи примирних процедур безпосередньо у судовий процес, використовуючи авторитет та знання судді, але з урахуванням специфіки публічно-правових відносин.

Мета дослідження полягає в теоретичному осмисленні та практичному оцінюванні ефективності й реалізації інституту врегулювання спору за участю судді, який було запроваджено в адміністративне судочинство України. Дослідження прагне встановити, чи виправдав цей інститут свої основні очікування щодо підвищення ефективності судового розгляду та розвантаження судової системи.

Стан опрацювання проблематики. Інститут врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві вже був предметом наукових досліджень низки науковців, які зосереджувалися на його процесуальних особливостях та ефективності, а саме це: О.В. Муза, Р.Ю. Ханник-Посполітак, Р.С. Нурищенко, Ю.З. Кузів, Д.В. Смотрич, Г.М. Шерстюк та інші. Їхні роботи охоплюють порівняння з медіацією та виявлення проблемних аспектів законодавчого регулювання і практики застосування.

Виклад основного матеріалу. Інститут врегулювання спору за участю судді є новітнім інструментом у системі адміністративного судочинства України та розглядається як форма альтернативного вирішення публічно-правових конфліктів. Його нормативне закріплення здійснюється Главою 4 КАСУ під назвою «Врегулювання спору за участю судді», де детально регламентовано підстави, порядок призначення, механізм проведення, строки та умови припинення цієї процедури [2].

Законодавець наділяє суддю роллю посередника у вирішенні спору, причому ця діяльність відбувається поза межами безпосереднього судового розгляду, і, що важливо, під час її застосування не здійснюється фіксація дій судді та учасників процесу. Особливістю проведення таких нарад між сторонами є те, що вони ведуться в закритому приміщенні, не підлягають гласності, не проводиться жоден звукозапис та відеозапис як технічними засобами суду, так і учасників переговорів, також не ведеться протокол. Будь-яка інформація, отримана під час проведення переговорів, не може бути використана у подальшому [2].

Процесуально-правова природа цієї процедури відрізняється від загальновідомого інституту медіації: суддя не виступає медіатором у чистому вигляді, оскільки він залишається учасником процесуальних правовідносин, тоді як медіація передбачає участь професійного посередника поза рамками суду, хоча закон може надавати медіації окремих процесуальних ознак (стосовно статусу медіатора чи оформлення угод). При цьому КАСУ не встановлює будь-яких спеціальних вимог чи кваліфікацій до судді, який виконує функцію посередника. Тобто, врегулювання спору за участю судді є специфічним гібридним механізмом, інтегрованим у судочинство, що забезпечує сторонам можливість досягнення компромісу за допомогою посадової особи суду.

Важливою перевагою такого вирішення спору є факт відсутності необхідності примусового виконання рішення, оскільки під час примирення сторони самі розробляють рішення, яке їх задовольняє, а тому обидві сторони зацікавлені в його виконанні, крім того, укладання такої угоди між сторонами є підставою для повернення половини сплаченого судового збору, що теж є вагомим позитивним фактором [3, с. 305]. Також самі судді зацікавлені у швидкому і мирному врегулюванні адміністративних спорів, оскільки це є об'єктивною можливістю прискорити процес розгляду справ невеликої тяжкості та уникнути зайвого навантаження. Водночас це є своєрідним індикатором вміння судді вести бесіди, допомагаючи конфліктуючим сторонам налагодити комунікацію та знайти спільне рішення.

Ключовим елементом, що забезпечує об'єктивність та неупередженість судового процесу після спроби примирення, є чітка процесуальна гарантія. Вона полягає у встановленій нормі (ч. 4 ст. 37 КАСУ): суддя, який безпосередньо брав участь у процедурі врегулювання спору, не має права далі розглядати ту ж саму справу по суті, а також брати участь у перегляді судових рішень за цією справою. Тобто справу надалі буде розглядати не той суддя, який відкрив провадження у справі, а інший суддя. Така заміна, безумовно, може викликати невдоволення в однієї зі сторін спору, оскільки учасники процесу нерідко розраховують на послідовність у підході судді, який уже ознайомився з матеріалами справи. Запровадження цього правила має цілком обґрунтовану мету – усунути будь-який можливий вплив інформації, вражень чи попередніх оцінок, отриманих суддею під час конфіденційного процесу примирення, на ухвалення ним остаточного рішення у справі. Таким чином забезпечується неупередженість та об'єктивність судового розгляду.

Втім, у реальній практиці виникає й інша проблема. Деякі науковці та практики слушно звертають увагу на те, що інститут врегулювання спору за участю судді може використовуватися недобросовісними учасниками з метою штучного затягування процесу [1, с. 141]. Зміна судді, необхідність додаткового часу для вивчення матеріалів новим складом суду та організаційні аспекти можуть створити сприятливий ґрунт для зловживання процесуальними правами. У таких випадках інструмент, покликаний сприяти оперативному й мирному врегулюванню спору, фактично перетворюється на засіб впливу на швидкість розгляду справи, що суперечить принципам процесуальної економії та добросовісності.

Водночас, КАСУ передбачає важливий виняток. Суддя може продовжувати розгляд справи, якщо він лише ініціював проведення цієї процедури, але вона фактично не відбулася через заперечення однієї зі сторін, висловлене до закінчення строку, встановленого ухвалою про відкриття провадження [2]. Тобто, якщо процедура не розпочалася або була заблокована стороною на ранній стадії, суддя не вважається упередженим. Саме тому, якщо процедура не відбулася внаслідок відмови сторони до закінчення встановленого строку, вважається, що підстави для відводу судді відсутні, оскільки його діяльність обмежувалася виключно формальною ініціацією, і він залишається неупередженим для продовження судового розгляду. Це правило забезпечує баланс між правом сторін на неупереджений суд та ефективністю адміністративного судочинства.

Загалом можна констатувати, що процедура врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві, незважаючи на свій значний потенціал, застосовується доволі рідко. Цей інститут, покликаний стати ефективним інструментом примирення сторін, має на меті суттєво скоротити час та фінансові витрати сторін на судовий розгляд справи, пропонуючи позасудовий, компромісний шлях вирішення конфлікту.

Попри загальну рідкість, судова практика містить позитивні приклади реалізації цієї процедури, коли сторони виявляють готовність до діалогу. Зокрема, в Ухвалі Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 02.02.2021 у справі № 300/3349/20 суд встановив, що сторони спільно звернулись до суду із заявами про проведення врегулювання спору за участю судді. Суд, задовольнивши їх, прийняв рішення про застосування процедури та зупинив провадження у справі до її припинення [4]. Ще одним позитивним прикладом є Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 07.11.2024 у справі № 320/14152/24, де суд, розглянувши клопотання позивача, також ухвалив рішення тимчасово зупинити провадження та встановити строк і порядок проведення процедури, надавши сторонам можливість досягти домовленості [5].

Водночас, судова практика містить випадки, які свідчать про складнощі впровадження та часто про відсутність згоди відповідача – суб'єкта владних повноважень. Прикладом є Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 01.04.2024 у справі № 580/1720/24. Суд чітко наголосив, що врегулювання спору за участю судді проводиться виключно за згодою обох сторін і до початку розгляду справи по суті. Оскільки на адресу суду надійшло клопотання відповідача, в якому останній висловив заперечення щодо проведення процедури, суд дійшов обґрунтованого висновку про відмову у задоволенні клопотання позивача [6]. Подібна ситуація мала місце й в Ухвалі Київського окружного адміністративного суду від 15.11.2024 у справі № 320/14152/24, де процедура була спочатку призначена, але згодом відповідачі подали заяви про її припинення. Вони мотивували своє рішення тим, що мирне врегулювання спору фактично означало б визнання контролюючим органом власних помилок при виконанні повноважень, що, на їхню думку, є неприпустимим. Суд задовольнив ці заяви, припинивши процедуру [7].

Наведені приклади яскраво демонструють практичну складність реалізації інституту врегулювання спору за участю судді в адміністративних справах. Ключовою перешкодою є процесуальний статус відповідача, яким виступає суб'єкт владних повноважень. Як правило, такий суб'єкт, з огляду на свої публічні функції та презумпцію правомірності власних дій, не схильний визнавати можливість компромісу чи помилок. Це часто призводить до небажання давати згоду на проведення процедури, що нівелює її потенційну ефективність та обмежує застосування цього механізму.

Ця ситуація кардинально відрізняється від приватних правовідносин, де сторони мають широкую свободу домовленостей (диспозитивність) і можуть вільно поступатися своїми інтересами, укладаючи мирові угоди. Натомість, суб'єкт владних повноважень (відповідач) жорстко обмежений принципом законності, діючи виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Це означає, що він не може просто «піти назустріч» позивачу чи погодитися на умови, які не мають чіткого законодавчого підґрунтя чи виходять за рамки його дискреційних повноважень. Таким чином, навіть якщо суддя ініціює процедуру, публічно-правова природа спору та імперативність поведінки відповідача стають фактично непереборною перешкодою для досягнення примирення.

Цей принцип знаходить своє пряме відображення у частині 1 статті 190 КАСУ [2], яка встановлює: умови примирення не повинні суперечити чинному законодавству, а також не можуть виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень. Інакше кажучи, орган влади не може «погодитися» на те, на що не має законних повноважень. Це значно звужує поле для компромісу,

оскільки більшість вимог позивачів стосується саме законності (або її відсутності) рішень, дій чи бездіяльності влади.

Наукова спільнота акцентує увагу на специфіці суб'єктного складу адміністративних справ як на основній перешкоді для масового застосування примирення [8, с. 87]. У багатьох випадках, особливо у спорах, що стосуються податкових, митних чи інших фінансових інтересів держави, досягнення примирення є вкрай проблемним. Державні органи, захищаючи публічний інтерес рідко можуть дозволити собі компроміс, який би означав відмову від законно нарахованих (на їхню думку) платежів чи санкцій. Проте, експерти вважають, що ця процедура має високий потенціал ефективності в окремих категоріях адміністративних справ. Зокрема, вона може бути успішно застосована у спорах, пов'язаних із прийняттям, проходженням або звільненням з публічної служби. У таких справах компромісні рішення, які можуть включати зміну формулювання наказу про звільнення, відновлення на посаді з певними умовами або вирішення процедурних питань, є більш реалістичними та досяжними для обох сторін, оскільки безпосередньо не зачіпають фінансові інтереси держави.

Також можна відмітити, що ця процедура має й інші суттєві недоліки, які проявляються на практиці. Зокрема, хоча на рівні КАСУ передбачено право сторін брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції, фактична реалізація цього положення залишається проблематичною. Проведення консультацій з врегулювання спору за участі судді в онлайн-режимі потребує присутності секретаря судового засідання для технічного забезпечення процесу. Це, своєю чергою, суперечить одному з ключових принципів цієї процедури – принципу конфіденційності, адже секретар отримує доступ до змісту переговорів. Крім того, у форматі відеоконференції практично неможливо гарантувати, що учасники дотримуються заборони на аудіо- чи відеофіксацію зустрічі, оскільки контроль за їхніми діями у віддаленому середовищі є обмеженим. У результаті це створює ризики порушення встановлених правил та знижує ефективність і безпечність використання цього інструменту в дистанційному форматі [3, с. 306].

Висновки. Узагальнюючи зазначене, варто наголосити, що інститут врегулювання спору за участю судді, запроваджений у 2017 році, наразі не набув ефективного практичного застосування в адміністративному судочинстві і функціонує здебільшого формально. Його потенціал щодо розвантаження судової системи та підвищення ефективності судового розгляду виявився суттєво обмеженим через специфіку публічно-правових відносин, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень. Така специфіка унеможливує досягнення справді взаємоприйняттого компромісного рішення, оскільки владний орган не може просто «поступитися» законними вимогами без ризику виходу за межі своїх повноважень та порушення верховенства права.

Крім того, процедурні гарантії неупередженості – зокрема заборона судді, який проводив примирення, надалі розглядати справу – хоч і забезпечують об'єктивність судового процесу, водночас створюють ризики затягування справи та додають організаційних труднощів. Судова практика демонструє, що успішні приклади використання цього інституту є поодинокими, тоді як часті випадки відмови відповідачів фактично блокують застосування механізму.

Інститут може бути ефективним лише у вузьких категоріях адміністративних спорів, насамперед пов'язаних із публічною службою, де компроміс не суперечить публічним інтересам та не виходить за межі повноважень органу влади. Таким чином, подальший розвиток та практичне застосування цього інституту можливі виключно за умови його кардинальної законодавчої адаптації, що передбачатиме чітке визначення процедур та меж компромісу, допустимих у публічно-правових відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Муза О.В. Процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України. *Репозитарій КНЕУ ім. В. Гетьмана*. Запоріжжя. 2020. С. 140–143. http://lsej.org.ua/6_2020/36.pdf.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Шевчук В.С. «Врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві.» *Право та державне управління*. 2023. С. 304–308. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/45.pdf.

4. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 02.02.2021 р. по справі № 300/3349/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94555845>.
5. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 07.11.2024 р. по справі № 320/14152/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122877988>.
6. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 01.04.2024 р. по справі № 580/1720/24/. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118080435>.
7. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 15.11.2024 р. по справі № 320/14152/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123117528>.
8. Khanyk-Pospolitak, R., & Nuryshchenko, R. (2022). Врегулювання спору за участю судді: чи є ефективною ця процедура?. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*, 8, 85–91. <https://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/254072/251339>.