

СЕКЦІЯ 16.

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

КІВАЛОВ СЕРГІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

Національний університет «Одеська юридична академія»,
професор кафедри адміністративного і фінансового права,
доктор юридичних наук, академік НАПрН України

РОЛЬ СУДДІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У КОМПРОМІСНОМУ ВРЕГУЛЮВАННІ СПОРУ СТОРОНАМИ

За нової редакція КАС України судді адміністративних судів суттєво «посилили» свої позиції, отримали додаткові важелі впливу на хід процесу та дисципліну його учасників. При цьому, стабілізуючим фактором, покликаним сприяти врегулюванню конфліктів, що виникають в публічно-правовій сфері, став новий процесуальний інститут – врегулювання спору за участю судді. Таким чином, якщо судовий процес стає більш структурованим, бюрократичним, з широкими повноваженнями судді присікати будь-які спроби сторін маніпулювати процесуальними нормами та зловживати наданими правами, то процедура врегулювання спору відкриває для судді і сторін додаткові можливості вирішити конфлікт швидко, у максимально прийнятний спосіб та без надмірної формалізації.

Переваги процедури врегулювання спору забезпечують зростання її популярності в адміністративному судочинстві, але її ефективність перебуває у безпосередній залежності від кваліфікації судді, для якого, по суті, вимагається опанування додаткової спеціальності. Саме суддя виступає координатором у пошуку рішення сторонами, отже, він має не лише чітко усвідомлювати правові межі можливих поступок, але і володіти методами ведення переговорів не вдуваючись при цьому до впливу на сторін. Як бачимо, роль судді у процедурі врегулювання спору в адміністративному судочинстві суттєво відрізняється від здійснення від тієї, що пов'язана із здійсненням правосуддя в адміністративних справах.

Аналіз критичних зауважень щодо процедури врегулювання спорів за участю судді в публікаціях українських учених дозволяє зробити висновок, що в своїй більшості науковці вбачають такі недоліки та висловлюють наступні пропозиції: 1) щодо обрання належного судді для врегулювання спору (більшість схиляється до необхідності наділен-

ня такими повноваженнями окремих суддів, а не всього суддівського складу суду); 2) брак встановлення основних пріоритетів процедури врегулювання спору, закріплення її принципів; 3) прогалини у питаннях взаємозв'язку процедури врегулювання спору і поновленого судового провадження (можливість застосування заходів процесуального примусу, порушення процедури врегулювання як підстави для оскарження судового рішення, що ухвалене за її наслідками тощо). Ці зауваження вбачаються цілком доречними і корисними для удосконалення наявної процедури врегулювання спору за участі судді адміністративного суду.

Цілком очевидно, що суддя у процедурі врегулювання спору виконує принципово інші функції, адже ця діяльність не пов'язана зі здійсненням правосуддя. В процедурі врегулювання спору він є учасником переговорів між сторонами, який за допомогою своїх професійних знань та навичок намагається визначити суть проблеми, що стала підставою спору, направити сторони у компромісному напрямку вирішення спору, допомогти сторонам усвідомити слабкі місця у своїх позиціях, змінити погляд на існуючу проблему, допомагає учасникам конфлікту знайти самостійне, юридично обов'язкове рішення для розв'язання конфлікту.

Досвід, сформований ще на етапі реалізації експериментальної процедури досудового врегулювання, свідчить, що особливістю статусу судді у врегулюванні публічно-правового спору є обмеженість його владних повноважень і спрямування його діяльності виключно на досягнення сторонами спільної позиції. Примірний зміст його правового статусу можна охарактеризувати сукупністю обов'язків: дотримання вимог конфіденційності; утримання від прямих пропозицій сторонам щодо визначення шляхів врегулювання спору; та прав: завершити процедуру, проводити процедуру у формі закритої наради; роз'яснити сторонам мету та порядок врегулювання спору, права і обов'язки сторін.

Суттєвою особливістю повноважень судді в процедурі врегулювання спору є його право запропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору, що категорично не допускається при медіативному врегулюванні. Суддя відповідає за процес посередництва, є нейтральним і незацікавленим координатором проведення переговорів, спрямованих на врегулювання конфліктної ситуації. В цьому випадку «нейтральність» означає, що суддя не віддає перевагу якомусь одному варіанту врегулювання спору, а «незацікавленість» передбачає, що суддя не проявляє більшої уваги до однієї із сторін у порівнянні з іншими. Основна роль у врегулюванні суперечки належить саме учасникам конфлікту, але в адміністративному процесі суддя може дозволити собі більш активну позицію. Вочевидь, це зумовлено прагненням пришвидшити процедури та підвищити ступінь імовірності її успішності.

Звертають на себе увагу й інші повноваження, які суперечать ідеї примирювального процесу. Так, слід зупинитися на тому, що ч. 4 ст. 186 КАС України передбачає роз'яснення суддею сторонам предмет доказу-

вання по категорії спору, який розглядається [1]. Встановлення предмету є одним із ключових питань процесу доказування в ході здійснення правосуддя. Традиційно під предметом доказування у справі розуміються ті обставини, які повинні бути встановлені судом для її правильного. Іншими словами, при визначенні предмета доказування у кожній конкретній справі необхідно знайти відповідь на питання, які обставини (або факти) підлягають встановленню. Водночас, встановлення обставин порушення права, яке стало предметом звернення до суду, з'ясування дійсних прав і обов'язків сторін спору – «вбивають» саму ідею врегулювання спору, адже призводять до утвердження однієї із сторін у своїй правоті та знищують будь-які підстави для поступок з її боку. Мета цієї процедури не в тому, щоб «розібратися у справі», а в тому, щоб віднайти рішення максимально прийнятне для обох сторін, яке, одночасно, вимагатиме від кожної сторони певних поступок, в іншому випадку – вона втрачає будь-який сенс. Відтак, виникає питання: навіщо в ході процедури врегулювання спору суддя має роз'яснювати сторонам предмет доказування у їхній справі? Як уявляється, для досягнення компромісу суддя має встановити вимоги осіб (за КАС України – підстави та предмет позову, підстави заперечень), систему альтернативних пропозицій від кожної сторони та сформувати зону можливого узгодження позицій [3]. Таким чином, використання терміну «доказування» у процедурі врегулювання спору за участю судді є некоректним і може призвести до суттєвого спотворення самої ідеї цієї процедури як альтернативи адміністративному судочинству.

Ще одним важливим напрямком удосконалення процедури врегулювання спору за участі судді адміністративного суду є чітке визначення її меж та розуміння трансформації ролі і статусу судді, який є незмінним на початкових стадіях судового провадження в адміністративному суді і у процедурі врегулювання спору. КАС України чітко визначає, що такими «документальними» межами є ухвали про проведення процедури врегулювання спору і про припинення процедури врегулювання спору, в яких суддя вирішує питання, відповідно, про зупинення і поновлення судового провадження у справі. У цьому зв'язку виникає зауваження щодо «пріоритетів» цих процесуальних документів. Врегулювання спору за участю судді є похідною процедурою, яка може існувати виключно за наявності судового провадження. Отже саме судове провадження є «первинною» процедурою, що має відбиватися у відповідних судових рішеннях. Первинними питаннями, які мають бути відображені в ухвалях суду, є питання про закриття і поновлення судового провадження, і лише після їх вирішення в ухвалі має зазначатися про проведення і припинення процедури врегулювання спору за участі судді.

Аналіз змісту ухвал про призначення процедури врегулювання спору за участю судді свідчить про те, що судді не в повній мірі усвідомлюють трансформацію своїх завдань і відповідно статусу. Так, наприклад, у багатьох ухвалях серед іншого вирішуються питання про форму нарад (не лише перших) [2], хоча форму наради згідно КАС України має обира-

ти суддя як особа, що здійснює примирювальну процедуру. Крім того, і сам припис КАС України про те, що закрита нарада ініціюється суддею, також викликає заперечення, адже його функції у процедурі врегулювання спору полягають у спрямуванні сторін до пошуку компромісу і якщо сторони бажають приватно обговорити проблему із суддею у формі закритої наради, їм не варто цього забороняти.

Таким чином, процедура врегулювання спору за участі судді адміністративного суду є корисною для поступового розширення сприйняття суб'єкта влади як сторони переговорного процесу. При цьому, існує нагальна необхідність у виробленні рекомендації щодо уточнення ролі, статусу і повноважень судді в цій процедурі.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. Офіційний веб-портал «Судова влада». URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
3. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, Національний університет, «Одеська юридична академія». 2015. 22 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1980/%D0%91%D1%96%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0%20%D0%A1.%20%D0%A1..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ключові слова: адміністративне судочинство, врегулювання спору за участю судді, повноваження судді, примирення; форми нарад.

Ключевые слова: административное судопроизводство, урегулирование спора с участием судьи, полномочия судьи, примирение; формы совещаний.

Key words: administrative justice, settlement of a dispute with the participation of a judge, powers of a judge, reconciliation; forms of meetings.

БІЛА-ТІУНОВА ЛЮБОВ РОМАНІВНА

Національний університет «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри адміністративного і фінансового права,
доктор юридичних наук, професор

ПРИСЯГА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ПОНЯТІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Стаття 36 Закону «Про державну службу» (далі – Закон) регламентує Присягу державного службовця: її зміст, порядок прийняття. *Присяга* – це: а) урочиста офіційна обіцянка додержувати певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; б) урочиста обіцянка, часто підкріп-