

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.39>

В. В. Сливка

адвокат адвокатського об'єднання «АЙЕМ ПАРНЕРС»

ОСНОВНІ ОЗНАКИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Стаття присвячена визначенню та аналізу основних особливих рис примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Автором досліджується наукове розуміння вітчизняними та зарубіжними ученими переліку істотних рис примирення сторін, з'ясовуються переваги та недоліки відповідних підходів. Пропонується до основних особливостей примирення сторін в адміністративному судочинстві України віднести те, що це явище: ґрунтується на системі принципів права й урегульовується нормами Кодексу адміністративного судочинства України, інших актів адміністративного законодавства; гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов для примирення; є формою правового консенсусу та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення та юридичного факту; характеризується особливим суб'єктним складом; дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Особливі риси примирення сторін в адміністративному судочинстві України дозволяють розуміти відповідне явище в якості заснованого на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільного та швидкого способу дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку, без шкоди ідеї людиноцентризму та законності, що затверджуються адміністративним судом. У фактичному контексті досліджуване примирення розкривається в якості дій сторін адміністративно-правового спору, що примирились, спрямованих на виконання умов примирення, котрі викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, ознаки, примирення, публічно-правовий спір, судове примирення.

Постановка проблеми. Процес становлення України в якості демократичної та правової держави в умовах поточних кризових явищ відбувається паралельно реалізації євроінтеграційних прагнень українського суспільства, що «передбачає запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб, у тому числі в такій важливій царині як правосуддя» [1, с. 3]. При цьому, як зазначає український юрист-адміністративіст і суддя М. М. Заїка, поточні трансформації у сфері правосуддя вимагають «проведення ефективної (а не декларативної) судової реформи, яка забезпечила б належний захист прав і свобод громадян» [2, с. 134]. Вказане в Україні може отримати практичний вияв

у результаті: 1) розширення доступу громадян до правосуддя, що відповідно до п. 2 абзацу преамбули Директиви Європейського парламенту і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [3] є основоположним принципом для держав-членів ЄС; 2) комплексного вдосконалення процедури вирішення спору шляхом примирення. При цьому, якщо т. зв. «позасудове примирення» (медіація) сторін публічно-правових спорів є ще достатньо дискусійним питанням, яке може бути поступово вирішеним у більш віддаленій перспективі, у короткостроковій перспективі наразі вбачається можливим вдосконалити вже існуючу в Україні процедуру вирішення адміністративно-правового спору шляхом примирення, що здійснюється у судовому порядку (т. зв. «судове примирення»). Попри це, в означеному

контексті слід мати на увазі, що «значною перепорою на шляху до ефективного застосування інституту примирення сторін є відсутність усталеного розуміння його сутності та правової природи» [1, с. 75], що є проблемою, котру можна вирішити лише попередньо визначивши основні риси відповідного явища.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Поняття та особливості примирення загалом та примирення в адміністративному судочинстві, зокрема, вже були досліджені М. М. Заїкою [2, с. 134], О. М. Здрок [5, с. 5] та О. Д. Сидельниковим [1, с. 60–61]. Крім того, сутність примирення у судовому та позасудовому порядку вже в тій чи іншій мірі досліджувати О. Л. Грицаєнко, А. І. Каршиєва, Е. В. Катаєва, З. В. Красіловська, Ф. Курвуазьє, Ж. А. Міріманов, Т. А. Пругатар, Д. М. Явдокименко та інші науковці. Аналізуючи ці наукові напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених можемо помітити, що серед них відсутнє узгоджене розуміння такого явища, як примирення, що пояснюється недостатністю розвитку сучасної наукової думки щодо основних рис примирення загалом та примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема.

Отже, **метою** цієї наукової статті є формулювання актуальної наукової думки щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Для вирішення поставленої мети слід виконати такі **завдання**: 1) проаналізувати переваги та недоліки наукового розуміння ученими особливих рис примирення загалом та примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема; 2) викласти перелік основних особливостей примирення сторін в адміністративному судочинстві, приймаючи до уваги останні зміни адміністративного законодавства; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішуючи поставлені завдання зазначимо, що зокрема О. М. Здрок вважає, що «істотними ознаками примирної процедури є: певна міра формалізації – нормативно-правове, договірне регулювання або закріплення певної послідовності дій на рівні звичаю; об'єкт – соціальний

конфлікт; мета – укладення угоди про врегулювання конфлікту; суб'єкти – сторони конфлікту і за необхідності інші особи; метод – деюридизація конфлікту» [5, с. 5]. При цьому деюридизація конфлікту в примирній процедурі, на думку білоруської ученої, досягається за рахунок: 1) «неюрисдикційного характеру діяльності осіб, які беруть участь у процедурі» [5, с. 5]; 2) «відмови від змагальності та встановлення комунікації за переговорним (дискурсивним) типом» [5, с. 5]; 3) «можливості врегулювання конфлікту не лише на основі норм права, а й інших соціальних норм, а також самостійно вироблених сторонами конфлікту моделей поведінки» [5, с. 5]. Аналізуючи позицію О. М. Здрок, зазначимо, що у цілому окреслений нею підхід є достатньо конструктивним. Утім, слід також констатувати й те, що пропонованим підходом охоплюється примирення сторін спору шляхом посередництва (медіації), що є важливим позапроцесуальним (альтернативним) способом вирішення конфлікту, котрий поширений у державах-членах ЄС та по сьогодні залишається не передбаченим в адміністративному законодавстві України (при цьому, як зазначає А. І. Каршиєва, практика медіації «поступово розширюється в якості добровільної процедури вирішення спорів [6, с. 88]).

На думку вітчизняного науковця М. М. Заїки, сьогодні примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується такими ознаками: «необхідність в укладенні угоди примирення виникає тоді, коли має місце факт порушення суб'єктивного права, який вже відбувся; захист суб'єктивного права; з урахуванням специфіки мети такої угоди її суб'єктами повинні бути протилежні сторони; для вчинення такої угоди необхідне волевиявлення сторін; взаємність поступок: кожна сторона повинна поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку від іншої сторони; невизначеність, спірність права, сумніви у його здійсненні, спонукають і зумовлюють намагання сторін без втручання держави захистити те, що їм належить, шляхом пошуку і погодження взаємовигідного варіанту» [2, с. 134]. Погоджуючись

у цілому з науковим баченням основних рис примирення сторін в адміністративному судочинстві М. М. Заїки, слід зауважити, що примирення, як таке, у дійсності передбачає втручання держави, адже не є за своєю формальною сутністю процедурою медіації, яка, дійсно, не передбачає втручання органів державної влади у процес примирення, окрім як на рівні правового регулювання такого примирення. При цьому окреслене розуміння сукупності ознак провідним юристом-адміністративістом є цілком закономірним, адже воно було викладене у 2016 році, тобто, до внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України [4] (КАС України).

Вітчизняний учений О. Д. Сидельніков зауважує, що «інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві є частиною більшого за обсягом, комплексного і міжгалузевого інституту примирення в праві та володіє усіма загальними ознаками, які характерні як примиренню при вирішенні адміністративно-правових спорів, так і примиренню при вирішенні інших категорій спорів» [1, с. 16]. При цьому науковець вважає, що до найбільш значимих властивостей, що відображають сутність процедури примирення, слід відносити наступне: 1) «процедурою є певна сукупність дій, які здійснюються у встановленому порядку та спрямовані на врегулювання спору, встановлення миру між конфліктуючими суб'єктами» [1, с. 60]; 2) «ключовими суб'єктами вказаних процедур є самі учасники правового конфлікту; сутність процедур примирення полягає у врегулюванні проблемних питань учасниками спору, а посереднику (будь-то державний орган чи незалежний суб'єкт) відводиться другорядна роль» [1, с. 61]; 3) «процедура примирення має відповідати принципу законності, а саме не порушувати вимог процесуального та матеріального закону, оскільки в такому випадку умови примирення не будуть визнані та гарантовані державою» [1, с. 61]; 4) «процедура примирення не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, а має розпочинатися лише за вільним волевиявленням учас-

ника спору та засновуватися на принципі добровільності» [1, с. 61]; 5) «указана процедура спрямована на дружнє врегулювання конфлікту, заснованого на взаємоприйнятному для сторін рішенні та слугує відновленню нормальних взаємовідносин між конфліктуючими суб'єктами» [1, с. 61]; 6) «процедура примирення – це завжди обмін інформацією, даними, оскільки примирення полягає у проясненні позиції, повній інформованості сторін і третьої особи (у разі її залучення як посередника, медіатора і т. п.)» [1, с. 61]. У цілому погоджуючись із позицією О. Д. Сидельнікова зазначимо, що процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві в інтерпретації ученого розглядається і як т. зв. «судове примирення», і як «позасудове примирення» (а саме медіація), хоча медіація в адміністративному судочинстві по сьогодні не передбачена КАС України. Крім того, слід мати на увазі, що розглядувана нами процедура, попри виокремлені науковцем риси примирення сторін в адміністративному судочинстві: 1) має відповідати не лише принципу законності, а загальноправовим, спеціальним і особливим принципам примирення в адміністративному судочинстві України; 2) не лише не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, розпочинаючись виключно за вільним волевиявленням учасника спору, з огляду на принцип добровільності. Примирення, як процедура (так само і, як угода) є наслідком, якому передують досягнення сторонами спору консенсусу з приводу можливостей досягнення миру, а не «перемоги» однієї із сторін спору. У такому сенсі примирення постає площиною, на якій встановлюється мир між сторонами, які спорять між собою, а ця площина об'єктивується не за волею однієї сторони, а за спільним бажанням сторін спору.

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що основними ознаками примирення сторін в адміністративному судочинстві України є наступне:

1. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегулюється

нормами КАС України, інших актів адміністративного законодавства, а тому, відповідне примирення: 1) як процедура постає урегульованою Кодексом та нормами адміністративного законодавства сукупністю дій, спрямованих на формування умов примирення, котрими задовольняються законні інтереси сторін спору без шкоди засадничій ідеї людиноцентризму та принципам права; 2) як мирова угода та факт (результат, що має місце на основі виконаної мирової угоди), повинні відповідати вимогам КАС України і принципам права, не спричиняти порушення прав і законних інтересів людини та громадянина, не порушувати чинне законодавство загалом.

2. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України гарантується державою та об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов. У загальному сенсі необхідними підставами та умовами примирення є: 1) наявність факту порушення певного суб'єктивного права; 2) віднесення публічно-правового спору до категорії, що може бути вирішеним у межах процедури примирення; 3) наявність сторін (їх представників), які можуть приймати рішення з приводу примирення у спорі; 4) об'єктивна наявність (з огляду на факт волевиявлення) добровільного консенсусу обох сторін спору щодо вирішення відповідного спору в рамках примирення, а також щодо умов примирення; 5) взаємність поступок без шкоди ідеї людиноцентризму. Така особливість примирення, як те, що воно гарантується державою виявляється у тому, що: 1) законодавцем внесені відповідні зміни до КАС України, які передбачають можливість сторін спору вирішити спір шляхом примирення; 2) умови примирення затверджуються судом, що є обов'язковою до виконання.

3. Примирення сторін в адміністративному судочинстві є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору. Наразі у світі спостерігається «тенденція до розвитку та розширення можливостей для захисту фізичними і юридичними осо-

бами своїх прав у спорах із державою» [1, с. 12–13]. Особливим способом вирішення спору із державою є примирення в адміністративному судочинстві, що характеризується особливою метою, котра у широкому сенсі виявляється у: 1) дружньому врегулюванні спору шляхом складання умов примирення, яких мають дотримуватись сторони після затвердження цих умов судом; 2) створенні умов миру між сторонами спору та захисті порушеного суб'єктивного права. Разом із цим, з огляду на той факт, що люди характеризуються різним рівнем добросовісності, правової культури і правосвідомості, а також непостійністю свого розуміння тих чи інших дій та подій, актуалізується потреба у тому, щоби досягнутий сторонами спору консенсус набув певного статусу, який дозволятиме сторонам спору, котрі примирились, розраховувати на гарантування державою виконання умов примирення. Тому, примирення передбачає обов'язкову «легалізацію» досягнутих умов примирення шляхом затвердження таких умов судом.

4. Примирення сторін в адміністративному судочинстві об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення. На думку О. Д. Сидельнікова, примирення сторін є явищем, що має три основні вияви: 1) процедура; 2) мирова угода (процесуальний договір); 3) певний юридичний факт [1, с. 7]. При цьому саме примирення сторін в адміністративному судочинстві є правовим явищем, котре перебуває «на межі матеріального і процесуального права» [2, с. 134].

5. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується особливим суб'єктивним складом. Сторонами примирення є сторони публічно-правового спору, а саме держава (в особі державного органу, посадової особи державного органу) та громадянин. З огляду на це процедура примирення може викликати серед окремих учених сумніви з приводу доцільності її існування. При цьому слід зазначити, що примирення повинно здійснюватися у відповідності до

принципів права, якими передбачається «зрівняння» статусів сторін спору у межах процедури примирення, що певна річ можливо не у всіх державах, які бажають стати демократичними та долучаються до плюралістичної тенденції розширення способів вирішення публічно-правових спорів, а лише у правових державах. При цьому забезпечує таке «зрівняння» суддя, коли він виступає у ролі примирювача, та/або, коли він є «легалізатором» досягнутого консенсусу між сторонами спору у вигляді умов примирення.

6. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України сторони спору можуть примиритись лише відносно прав та обов'язків сторін, з урахуванням того, що ці сторони спроможні примиритися на умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо відповідні умови примирення: «не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб»; не суперечать закону; не виходять «за межі компетенції суб'єкта владних повноважень».

Висновки. Підводячи підсумок викладеному зазначимо, що примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується множиною істотних рис, котрі в сукупності дозволяють розуміти відповідне примирення в якості особливого та складного адміністративно-правового явища, що має місце в Україні, як в сучасній правовій та демократичній державі. Крім того, виокремлені у статті ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві уможливають розуміння примирення: 1) у договірному процедурно-

процесуальному контексті – як заснованого на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільного та швидкого способу дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку, без шкоди ідеї людиноцентризму та законності, що затверджуються адміністративним судом; 2) у фактичному контексті – як дії сторін адміністративно-правового спору, котрі примирились, спрямовані на виконання умов примирення, що викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду.

Список використаної літератури:

1. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
2. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
3. On certain aspects of mediation in civil and commercial matters : Directive of the European Parliament and of the Council of 21.05.2008 № 2008/52/EC. *Official Journal of the European Union*. 2008. L 136. P. 3–8.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 35–36, № 37. Ст. 446.
5. Здрок А. . Примирыцельныя працэдуры ў цывілістычным працэсе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15. Мінск, 2019. 50 с.
6. Karshieva A. I. Implementation of Mediation in the State Government Industry in Ukraine. *Публічне урядування*. 2019. № 5 (20). С. 85–96. doi:10.32689/2617-2224-2019-5(20)-85-96.

Slyvka V. V. Essential features of conciliation of parties in administrative proceeding.

The article is devoted to the clarification and analysis of the main special features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine. The author examines the scientific understanding of domestic and foreign scientists of the list of essential features of reconciliation of the parties, finds out the advantages and disadvantages of the corresponding approaches. It is proposed that the main features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine include the fact that this phenomenon is based on the system of principles of law and is regulated by the norms of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, other acts of administrative legislation; guaranteed by the state and objectified only if you have the necessary grounds and conditions for reconciliation; it

is a form of legal consensus and as a fact legalized in the framework of the special court procedures for resolution of the dispute; objectified as a procedure of reconciliation of the reconciliation agreement and the legal fact; it is characterized by particular subjects; allows you to go beyond the subject matter without violating the principle of legality, rights or legally protected interests of third parties. The special features of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine allow us to understand the corresponding phenomenon as a voluntary and rapid way of friendly (peaceful) agreement of the parties to a public-law dispute on mutually beneficial terms of reconciliation in court, without prejudice to the idea of human-centrism and legality, which are approved by the administrative court. In the actual context, the studied reconciliation is revealed as the actions of the reconciled parties to an administrative-legal dispute aimed at fulfilling the conditions of reconciliation set out in the application for reconciliation of the parties, approved by the court's ruling.

Key words: *administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, attributes, judicial conciliation, reconciliation.*