

ПОЗИТИВНІ УМОВИ ВИРІШЕННЯ СПОРУ ШЛЯХОМ ПРИМИРЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

POSITIVE CONDITIONS FOR RESOLVING THE DISPUTE BY CONCILIATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Сливка В.В., адвокат

Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

Стаття присвячена визначенню сутності та переліку позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України.

Умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України на сьогоднішній день не були предметом наукових досліджень, не дивлячись на те, що вони мають правове значення та обумовлюють юридичні наслідки. Автор у статті зазначає про необхідність комплексного дослідження умов вирішення спору шляхом примирення, з урахуванням останніх змін адміністративного законодавства.

Під умовами вирішення публічно-правового спору шляхом примирення запропоновано розуміти систему обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення спору відповідним способом.

Позитивні умови вирішення публічно-правового спору розкриваються в якості обставин, які уможливають процес задоволення бажання сторін вирішити спір, який виник між ними, у відповідний спосіб за наявності для цього необхідних підстав.

До системи таких умов автором віднесено: взаємність волевиявлення обох сторін спору; добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення; доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення; наявність публічно-правового спору між суб'єктами, що бажають примиритись; подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі; наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням; раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються адміністративним судом.

У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

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

The article focuses on clarifying the essence and a list of positive conditions for resolving a dispute through conciliation in administrative proceedings in Ukraine.

The conditions for resolving a dispute by conciliation in the administrative proceedings of Ukraine have not been the subject of scientific research to date, despite the fact that they have legal significance and determine the legal consequences. The author notes in the article the need for a comprehensive study of the conditions for resolving the dispute through conciliation, taking into account the latest changes in administrative law.

The terms of resolving a public and legal dispute through conciliation are proposed to be interpreted as the system of circumstances, the elements of which are necessary to resolve the issue of the possibility of resolving the dispute in an appropriate manner.

The positive conditions for resolving a public and legal dispute are disclosed as circumstances that make the process of satisfying the desire of the parties to resolve the dispute between them possible, appropriately, if there are necessary grounds for this.

The author fills the system with the following conditions: reciprocity of the will expression of both parties to the dispute; voluntary actions of the parties to the dispute within the framework of the conciliation procedure; the availability of a solution to a public and law dispute through conciliation; the presence of a public and law dispute between entities wishing to reconcile; submission (and acceptance by an administrative court) of a claim on substantive requirements against another party to a public and law dispute and the commencement of proceedings in the case; the subjects, who submit an application for reconciliation, have the appropriate degree of legal personality to participate in the reconciliation procedure and finish the case with reconciliation; rationality (adequacy) and legality of the conciliation conditions, which are submitted for approval and approved by the administrative court.

The conclusions to the article summarize the research results.

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

Аналіз наукової літератури та невіршені раніше питання. Примирення сторін в адміністративному судочинстві можна розуміти, як заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Таке розуміння примирення дозволяє його розуміти у договірному процедурно-процесуальному контексті, що є площиною для розуміння «примирення» у його фактичному контексті, а саме, як дій сторін адміністративно-правового спору, котрі примирились, спрямованих на виконання умов примирення, що викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду. Таким чином, примирення сторін в адміністративному судочинстві України у практичній дійсності та в рамках наукового осмислення цього явища постає переважно в якості процедури та юридичного факту, що є об'єктивними процесами, які мають правове значення та обумовлюють юридичні наслідки (щонайперше, породжуючи відповідні

права та обов'язки для сторін спору, котрі примиряються та які вже примирились). Між тим, хоча відповідний альтернативний спосіб вирішення спору вітчизняними ученими визнається вкрай ефективним (з позиції захисту прав і законних інтересів людини і громадянина) [див., напр.: 1, с. 163; 2, с. 134; 3, с. 87–88; 4, с. 60–61] та таким, що сприяє трансформації системи правосуддя на шляху євроінтеграції України [див., напр.: 5], слід зауважити, що примирення сторін публічно-правового спору може бути ефективним лише у тому разі, коли його фактичний вияв залежатиме від наявності комплексу необхідних умов. В інакшому випадку, виникатимуть ризики використання цього способу з неправомірною метою, що неприпустимо у правовій державі.

Аналіз наукової літератури та невіршені раніше питання. Попри очевидну важливість чіткого наукового розуміння умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, по сьогодні відповідні умови ще не були предметом дослідження, хоча вирішенню спорів шляхом припинення вже приділялась широка увага М. М. Заїки [2, с. 134],

О. М. Здрок [6, с. 5], О. Д. Сидельнікова [4, с. 60–61] та іншими ученими. Слід також констатувати, що фрагментарно ті чи інші аспекти умов вирішення спору шляхом примирення (зокрема, із застосуванням посередництва) досліджувались І. Л. Желтобрюх [7, с. 112–115], В. В. Землянською [8, с. 110], Мазаракі [9, с. 227–228], Л. Р. Юхтенко [10, с. 87, 89] та іншими науковцями. Вказане свідчить про необхідність комплексного дослідження умов вирішення спору шляхом примирення, з урахуванням останніх змін адміністративного законодавства.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є окреслення загальної сутності позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України. Досягнення поставленої мети уможливлено виконанням таких *завдань*: 1) сформулювати визначення поняття «умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України»; 2) з'ясувати сутність позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України та окреслити її структуру; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Умовами вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України є система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом. Зважаючи на таке розуміння умов вирішення адміністративно-правового спору шляхом примирення відповідні обставини можна поділити на дві групи умов: 1) позитивні умови, а саме ті, що уможливають процес задоволення бажання сторін вирішити спір, який виник між ними, у відповідний спосіб за наявності для цього необхідних підстав (умови, які: впливають із сутності примирення сторін шляхом примирення; є суто процедурно-процесуальними умовами ініціювання процедури примирення, належного перебігу цієї процедури, формування заяви про примирення та її затвердження судом); 2) негативні умови, сукупність яких складають обставини, що існують та враховуються в ситуації, коли наявні всі позитивні умови для вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, утім, відповідне вирішення спору не може бути здійснене виключно в силу наявності обставин, які ми відносимо до «негативних умов».

Зважаючи на сутність позитивних умов вирішення публічно-правового спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, можемо дійти думки, що їх систему складають наступні обставини фактичної дійсності:

1. Цілісність, взаємність волевиявлення обох сторін публічно-правового спору. По-перше, у вирішенні спору шляхом примирення повинні брати участь усі сторони спору. Вказане безпосереднім чином означає, що взаємність воль сторін повинна констатуватись, як на етапі обміну позицій щодо можливостей вирішення спору шляхом примирення, так і протягом всього процесу досягнення консенсусу (й до моменту затвердження заяви про примирення судом, включно). Між тим, слід зробити такі застереження: а) спільність (взаємність) воль сторін публічно-правового спору є особливою якістю процесу примирення, котра оцінюється за загальними показниками (важливим в цьому є те, що сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодившись заяву про примирення); б) не може тлумачитись в якості відсутності взаємності волевиявлення сторін спору неузгодженість їх спільного бачення не обов'язкових умов примирення; в) оскільки примирення відбувається через діалог, для якого властивою є конструктивна дискусія, відсутність згоди однієї зі сторін спору (на певних етапах примирення) на ту чи іншу важливу умову примирення, яка була в решті погоджена (сторона, котра її відхилила, переконатись, що така умова є конструктивною), не може розцінюватись в якості обставини, що засвідчує від-

сутність взаємності волевиявлення обох сторін публічно-правового спору. По-друге, участь у процесі вирішення спору шляхом примирення суб'єктів, між якими існує публічно-правовий спір, має бути наслідком їх волевиявлення з приводу вирішення спору в такий спосіб;

Вказуючи на те, що розглядувана умова примирення вимагає, щоби сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодившись заяву про примирення, нами мається на увазі наступне: 1) сторони спору в повній мірі усвідомили сутність вирішення спору відповідним чином й можливі наслідки примирення; 2) сторони спору розуміють свої права та обов'язки у межах процедури примирення та в результаті досягнення примирення; 3) сторони спору дійсно прагнуть реалізувати своє право на примирення та сформулювати заяву про примирення, що може бути затверджена судом; 4) подаючи заяву про примирення на затвердження і в момент її затвердження сторони спору зберігають бажання виконати умови примирення.

2. Добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення. Ця умова є відображенням ідеї людиноцентризму сучасного адміністративного права України, яка має суттєве значення в контексті публічно-правового спору, сторонами яких є однакові за своїми правовими можливостями суб'єкти адміністративного права. Безпосередня сутність зазначеної умови виявляється у тому, що сторони публічно-правового спору діють добровільно: 1) формулюючи пропозиції щодо вирішення спору шляхом примирення; 2) погоджуючись на цю пропозицію; 3) залишаючись у процесі вирішення спору шляхом примирення; 4) обмінюючись пропозиціями щодо структури умов примирення; 5) погоджуючись на умови примирення (на етапі формування заяви про примирення та затвердження судом умов примирення). У формальному вияві ця умова означає, що: 1) сторона спору не здійснювала будь-якого неправомірного тиску (також, долучачи до цього процесу суддів, правоохоронні органи, представників кримінального світу, власні корупційні можливості тощо) на іншу сторону спору щодо участі в процедурі вирішення спору шляхом примирення, погодження на умови примирення; 2) суд та інші суб'єкти не примушували сторону (сторони) спору до примирення.

3. Доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Ученими справедливо зазначається, що «цілісність адміністративного процесу, його структура» [4, с. 106] за своєю суттю «не є самоціллю та не можуть жодним чином обмежувати свободу учасника процесуальних правовідносин, із мотивів можливої загрози суспільному благу» [4, с. 106]. З огляду на це та враховуючи ч. 5 ст. 47 КАС України, наголосимо, що особливою умовою примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві є те, що відповідна процедура повинна завжди бути доступною, належну оцінку чого можна зробити на підставі таких обставин фактичної дійсності: 1) суд, а також треті особи не повинні створювати непередбачених адміністративним законодавством бар'єрів, які унеможлилювали би участь сторін публічно-правового спору в процедурі примирення; 2) сторона спору (щодо іншої сторони цього спору), а також суд, треті особи (щодо сторони чи сторін спору) не можуть порушувати права та законні інтереси сторони (сторін) спору в процедурі примирення.

4. Наявність публічно-правового спору між сторонами спору, що бажують примиритись: 1) який стосується прав і обов'язків сторін; 2) вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, що є стороною спору (цей спір є предметом поданого ним до суду позову). У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України, «примирення сторін може стосуватись лише прав та обов'язків сторін», а отже, можемо припустити, що: 1) базовою умовою примирення є те, що предметом позову сторони такого

спору – позивача – є його матеріально-правові вимоги до іншої сторони публічно-правового спору – відповідача, щодо яких адміністративний суд повинен прийняти відповідне судове рішення; 2) у тому ж разі, коли сторони спору перебувають у спорі, не пов'язаному із їх правами та обов'язками, ці суб'єкти не володіють правом на примирення в адміністративному судочинстві й тому унеможливлені у використанні досліджуваного альтернативного способу вирішення спору.

Додатково, необхідно враховувати й правило, встановлене у ч. 1 ст. 190 КАС України, що концептуально ґрунтується на ідеї людиноцентризму, з чим погоджується О. Д. Сидельніков, вказуючи на те, що обсягом завдань адміністративного суду наразі охоплено «не лише захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а й захист інтересів держави, територіальної громади та третіх осіб. Тому адміністративний суд, як орган адміністративної юстиції зобов'язаний захистити приватну особу навіть у тих випадках, коли вона не просить про це у позовній заяві» [4, с. 83]. Утім, крім захисту третіх осіб, ч. 1 ст. 190 КАС України дозволяє адміністративному суду не ставати на заваді (посилаючись на предмет позову) суб'єктів, які примиряються й бажають досягти найбільш сприятливого для них консенсусу (без шкоди ідеї законності та не зашкоджуючи правам і законним інтересам третіх осіб), що не лише відновив би правопорядок у відповідних правовідносинах, але й став би основою для конструктивної, мирної взаємодії цих суб'єктів у майбутньому. В окресленому аспекті зауважимо, що відповідне виключення ґрунтується не лише на ідеї людиноцентризму, але й послідовно (за огляду на вимоги ч. 2 ст. 9 та ч. 3 ст. 47 КАС України) відображає роль адміністративного суду в правовій державі, якою намагається бути Україна.

5. Подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі (набуття сторонами спору процесуального правового статусу). За загальним правилом, ініціювання тієї чи іншої юридичної процедури може бути здійснене суб'єктом права, котрий володіє відповідною правосуб'єктністю й реалізує відповідне право тоді, коли для цього є відповідні умови та підстави. У цьому контексті слід виходити із наступної логіки: сторони публічно-правового спору можуть вирішити такий спір альтернативним способом з моменту, коли, по-перше, між ними у практичній дійсності виник відповідний спір, а, по-друге, у сторін цього спору виникли: 1) право на вирішення цього спору в альтернативний спосіб (залежить від рівня правосуб'єктності сторін спору, характеру спору, інших позитивних і негативних обставин, які впливають на відповідну можливість суб'єктів адміністративного права); 2) бажання реалізувати відповідне право, яким вони володіють.

У контексті питання, котре нами розглядається, важливим є правило, передбачене у ч. 5 ст. 47 КАС України, крізь призму якого: 1) подання позову до адміністративного суду – це обов'язкова умова вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві, адже у сенсі ч. 2 ст. 9 та статей 160 і 161 КАС України позивач, який є стороною публічно-правового спору (й може скористатись потенціалом вирішення спору шляхом примирення), повинен набути такого процесуального правового статусу, подаючи позовну заяву з дотриманням вимог законодавства (предметом такого позову мають бути матеріально-правові вимоги позивача до відповідача – іншої

сторони публічно-правового спору, котрий у такий спосіб також набуває процесуального правового статусу); 2) відкриття провадження у справі – це обов'язкова умова вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві, як доконаний факт.

6. Наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням. Ця умова виявляється у наступному: а) сторони публічно-правового спору набули належного процесуального правового статусу, а саме є позивачем і відповідачем; б) відповідач у справі погоджується на умови примирення у межах своєї компетенції, як це передбачено у ч. 1 ст. 190 КАС України; в) сторона публічно-правового спору та їх представники не мають правового статусу суб'єкта, який не може закінчувати справу примиренням.

7. Раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються адміністративним судом. Ця умова виявляється в тому, що сторони публічно-правового спору у межах своїх переговорів повинні виробити та узгодити умови примирення, які можуть в решті бути затверджені судом, а саме умови, що: 1) можуть бути довготривалими та здатними адекватно відповідати реальному стану справ (передбачати такі взаємні поступки, якими вичерпуватиметься конфліктна ситуація, а між сторонами спору виникатиме конструктивний мир); 2) відповідатимуть вимозі ч. 1 ст. 190 КАС України, у відповідності до якої ці умови «не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень», тобто, мають ґрунтуватись на засаді законності, що закріплена на рівні Конституції України (у ч. 2 ст. 19).

Висновки. Умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України – це система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом. Систему цих умов складають групи позитивних і негативних обставин, що уможливають чи унеможливають вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Досліджуючи у межах цієї наукової статті саме позитивні умови вирішення публічно-правового спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, доходимо думки, що цими умовами охоплено такі обставини: 1) сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення; 2) сторони вільно: пропонують і погоджуються вирішити спір шляхом примирення; залишаються у процесі вирішення спору шляхом примирення; обмінюються пропозиціями щодо переліку умов примирення; погоджуючись на умови примирення; 3) недопустимість: бар'єрів для участі в процедурі примирення; порушення прав і законних інтересів сторін спору в рамках процедури примирення; 4) наявність публічно-правового спору, що стосується прав і обов'язків сторін спору й вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, який є стороною спору; 5) подання й прийняття судом позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі; 6) наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі у примиренні та закінчувати справу примиренням; 7) раціональність і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються судом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко-Зелінська Н. Л. Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України. *Приватне право і підприємництво*. 2009. № 8. С. 162–165.
2. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
3. Плугатар Т. А., Катаєва Е. В. Напрями вдосконалення правового регулювання юрисдикції адміністративних судів України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 82–89.
4. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
5. Противень С. Л. Примирение сторон vs разрешение дела. Новая роль суда в разрешении конфликтов. *Юрист & Закон*. 2018. № 3. *ЛИГА ЗАКОН* : [сайт]. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA011179 (дата звернення: 17.03.2020).
6. Здрок А. М. Прямірицельныя працэдуры ў цывілістычным працэсе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15. Мінск, 2019. 50 с.
7. Желтобрюх І. Л. Примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2020. № 4. С. 112–117.
8. Землянська В. В. Запровадження медіації у кримінальне судочинство України. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 6. С. 107–111.
9. Мазаракі Н. А. Співвідношення термінів «медіація» та «примирення». *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 226–229.
10. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.