

В. В. Сливка

адвокат

Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню комплексу актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні.

Автором зазначається, що сьогодні примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується такими проблемами: фрагментарність правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві; розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору; відсутність передбаченої законодавством можливості суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення примирителя; відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві; відсутність норм, якими обмежувалась би можливість примирення в адміністративному судочинстві.

При цьому вирішення цих проблем може бути здійснено лише комплексною зміною правового регулювання відповідного способу вирішення публічно-правового спору, що потребує попереднього узагальнення вказаних проблем.

На основі аналізу виявлених проблем доводиться, що проблематика правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні потребує комплексних дій, що повинні враховувати: досвід правового регулювання посередництва на рівні держав-членів ЄС, а саме положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС; позитивний досвід правового регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС; необхідність залишення в процесі вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України наявних переваг норм вітчизняного законодавства над відповідними нормами держав-членів ЄС.

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

Постановка питання. Примирення сторін в адміністративному судочинстві – це 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. Особливими ознаками такого примирення є те, що воно є особливим адміністративно-правовим явищем, що: 1) ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами законодавства України; 2) обумовлює юридичні наслідки,

гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов; 3) 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; 4) об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення; 5) характеризується особливим суб'єктним складом; 6) дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав або законних інтересів третіх осіб.

Поряд із тим, примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується множиною проблем, що також характерні й для багатьох інших альтернативних способів вирішення спорів, а також для практики правового регулювання примирення сторін у державах-членах Європейського Союзу (ЄС). При цьому вирішення цих проблем може бути здійснено лише комплексною зміною правового регулювання відповідного способу вирішення публічно-правового спору, що потребує попереднього узагальнення вказаних проблем.

Аналіз наукової літератури та невірішені раніше проблеми. Проблематика примирення сторін в адміністративному судочинстві вже у тій чи іншій мірі досліджувалась вітчизняними юристами-адміністративістами, серед яких: С. С. Білуга [1], І. В. Желтобрюх [2], М. М. Заїка [3], О. М. Михайлов [4], О. Д. Сидельников [5], Л. Р. Юхтенко [6] та інші науковці. Однак, слід констатувати, що по сьогодні ще не було опубліковано комплексних досліджень чи розвідок, присвячених комплексному викладенню актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Отже, **метою** цієї наукової **статті** є формування актуальної наукової думки щодо комплексу найбільш актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні. Для вирішення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: 1) з'ясувати перелік основних актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) проаналізувати характеристику виокремлених проблем; 3) окреслити перспективи вирішення виявлених проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. До основних актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України слід віднести:

1. Фрагментарність правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві. Ця проблема є похідною від проблеми недостатності теорії примирення сторін в адміністративному судочинстві, що є концептуальною основою розвитку правового регулювання примирення сторін. Вказане можна пояснити тим, що правове регулювання будь-якого явища неможливе без попереднього осмислення сутності цього явища, потреби у його регулюванні і т. д. Цілком закономірно, що фрагментарні концептуальні ідеї про примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному

судочинстві, що формувались на підставі загального уявлення про медіацію та про примирення сторін приватно-правового спору, не могли стати науковим фундаментом створення комплексного законодавства про примирення в адміністративному судочинстві.

2. Розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору. Аналізуючи Керівні принципи № 15, ухвалені Європейською комісією з ефективності правосуддя 07 грудня 2007 року, можемо помітити, що в п. 8 цього документу констатується, що «держави-члени значно відмінні одна від одної в плані запровадження альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами» [7]. Це означає, що серед держав-членів відсутнє спільне бачення щодо: 1) застосовності тих чи інших альтернативних способів вирішення публічно-правового спору; 2) моделі упорядкування процедури примирення.

Суттєво ускладнює це питання та обставина, що на сьогодні не можна констатувати той факт, що в тій чи іншій державі-члені ЄС наявне досконале законодавство про примирення сторін в адміністративному судочинстві. Наприклад, у 2015 році віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове і радник адміністративного трибуналу та адміністративного апеляційного суду С. Есташ констатували, що на той час у французькому Кодексі адміністративного судочинства (КАС) «примирення – це невеликий робочий інструмент, а сфера застосування медіації взагалі близька до вістря шпильки» [8]. У той же час в Звіті сенатора Ф. Бономм (*François Bonhomme*) щодо пропозиції стосовно прийняття закону про заснування територіального посередника в деяких місцевих органах влади, констатувалось, що французьким КАС процедура примирення практично взагалі не врегульовувалась [9, с. 16]. Поряд із тим, у відповідності до Постанови від 16 листопада 2011 року № 2011-1540, що була прийнята та розроблена на виконання ст. 198 Закону Франції від 17 травня 2011 року № 2011-525 у Франції розпочався процес внесення комплексу змін до законодавства, яке передбачало впровадження інституту посередництва, у межах якого можливо було би розглянути як приватно-правові спори (цивільні, комерційні, соціальні), так і окремі адміністративно-правові спори (*droit*

administratif non régalien). Особливе значення в цьому сенсі заслуговують зміни, яких зазнав Закон Франції від 08 лютого 1995 року № 95-125, якими було встановлені загальні правила посередництва, застосовні в адміністративному судочинстві. Тобто, як вбачається, примирення сторін в адміністративному судочинстві в деяких державах-членах ЄС не лише недостатньо якісно врегульовується, але й не зазнає потрібного рівня розвитку в процесі поточного реформування альтернативних способів вирішення публічно-правового спору.

Вказане дає підстави для того, щоби стверджувати, що удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України є складним процесом, здійснення якого можливо лише шляхом: 1) критичного, системного аналізу адміністративного законодавства держав-членів ЄС в частині, що врегульовує альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів, зокрема й примирення; 2) порівняння переваг та недоліків тих чи інших правил правового регулювання вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення в державах-членах ЄС та в Україні; 3) виокремлення позитивного досвіду правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в державах-членах ЄС, що можуть бути використані в процесі вдосконалення українського законодавства про примирення сторін.

3. Відсутність передбаченої законодавством можливості суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення примирителя. За сучасних умов розвитку адміністративного суду та альтернативних способів вирішення публічно-правового спору актуалізується потреба запровадження в Україні повноцінного інституту примирення сторін публічно-правового спору, в якому буде залучатись третя сторона – судовий примиритель. Відсутність судового примирителя сприяє тому, що баланс рівності представника органу публічної влади та представника приватної особи не завжди може бути дотриманий в повній мірі. Додатково проблематичність вказаного виявляється в тому, що сторони, котрі бажають примиритись можуть не в повній мірі усвідомлювати, яким саме чином їм слід примиритись, при цьому, не порушуючи законодавство та права, свободи і законні інтереси третіх осіб.

Разом із тим, запровадження в Україні інституту судового примирителя вимагає детального окреслення в законодавстві його правового

статусу, гарантій незалежності та самостійності діяльності примирителя, а також особливості адміністративної відповідальності примирителя за несанкціоноване розповсюдження інформації, що стала йому відома у зв'язку із примиренням сторін публічно-правового спору.

4. Відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві. На сьогоднішній день в КАС України закріплено правило, у відповідності до якого суд повинен сприяти примиренню сторін публічно-правового спору, а сторони спору можуть на будь-якій стадії розгляду справи примиритись. При цьому, слід мати на увазі, що спроба примиритись (як це має місце у Франції та Іспанії) не обов'язково може бути добровільною (сьогодні про це в Україні можна вести мову на теоретичному рівні). Більш того, обов'язковість спроби примиритись може сприяти виконанню примиренням сторін бажаної соціально-правової ролі у вигляді зниження конфліктності сторін спору та сприяння їх мирній взаємодії у майбутньому. Крім того, важливо мати на увазі й те, що примирення сторін сприяє розвантаженню судів хоча це не є метою примирення. Відтак, якщо ми будемо виходити із того, що примирення сторін є способом привнесення у соціально-правові відносини та процеси публічного характеру належної міри конструктивності, то з цього випливатиме наступне: 1) сторони публічно-правового спору можуть не усвідомлювати цінність для них спроби примиритись; 2) сторони публічно-правового спору, не усвідомлюючи цінність для них спроби примиритись, можуть об'єктивно потребувати примирення.

Таким чином, проблематичним на сьогоднішній день вбачаємо те, що чинне законодавство не передбачає обов'язковості спроби сторін примиритись за наявності для цього певних умов і підстав, а саме: 1) в силу того, що спір за типом є таким, що повинен спочатку вирішуватись шляхом примирення й лише у разі недосягнення згоди між сторонами щодо умов примирення – передаватись на розгляд суду (при цьому, відмова від примирення, на нашу думку, повинна бути не формальною, а мати місце лише після того, як сторони спору спробують докласти усіх зусиль для того, щоби узгодити умови про примирення); 2) за переконанням суду в тому, що сторони можуть спробувати примиритись.

5. Відсутність норм, якими обмежувалась би можливість примирення в адміністративному судочинстві. Віце-президент Державної

Ради Ж.-М. Сове цілком справедливо зазначає про те, що «специфіка адміністративного питання, безперечно, вимагає обмеження обсягу можливостей укладання мирових угод, з огляду на важливість правил публічного порядку, утім, ця специфіка не повинна бути джерелом стримування (*d'inhibition*) чи байдужості (*d'indifférence*). У будь-якому випадку це не може виправдати атрофію та використання цих інструментів адміністративним суддею» [8]. З вказаним слід погодитись у повній мірі, констатуємо, що в чинному законодавстві не міститься жодних застережень з приводу неможливості примирення сторін публічно-правових спорів, хоча цілком очевидним є те, що право на спробу примиритись повинно мати певні межі (окрім тих, що сьогодні можна ідентифікувати з огляду на підстави та умови примирення). Між тим, на нашу думку, не в повній мірі доцільним буде застосування досліджуваної процедури у справах зі спорів стосовно: 1) забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; дострокового припинення повноважень народного депутата України. Особливості таких спорів або не припускають їх компромісного вирішення, або ж потребують судового контролю в процесі вирішення спору.

Крім того, оскільки в якості окремої проблеми нами було названо відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві, у контексті проблеми, що нами розглядається, слід зазначити потребу закріплення в законодавстві норми, яка би передбачала випадки належного обмеження судом права на спробу примиритись. У цьому контексті проблематичним вбачається те, що чинне законодавство не передбачає можливості судді обмежувати права на примирення, зокрема: 1) у справах, які стосуються спорів щодо реалізації державою правоохоронної функції, а однією із сторін такого спору є: органи прокуратури; Служба безпеки України; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; 2) сторони спору після примирення не продовжуватимуть

перебувати у правових відносинах, в яких виник такий спір; 3) повна або часткова недієздатність однієї із сторін спору і т. д.

Висновки. Правове регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується на сьогоднішній день множиною проблемою, узагальнюючи які можна переконатись в тому, що їх вирішення потребує комплексних дій, які повинні враховувати: 1) застосовний досвід правового регулювання посередництва на рівні держав-членів ЄС, а саме положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, що використовується, зокрема, у Франції для формування інституту примирення сторін в тій мірі, в якій примирення та посередництво є концептуально схожими способами вирішення спорів (вказане застереження має значення, адже ототожнення примирення та посередництва, яке досить часто має місце в сучасній юридичній думці, не сприяє ефективному регулюванню примирення сторін в адміністративному судочинстві); 2) позитивний досвід правового регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС; 3) необхідність залишення в процесі вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України наявних переваг норм вітчизняного законодавства над відповідними нормами держав-членів ЄС. Серед таких переваг можна назвати те, що: а) в чинному законодавстві норми про примирення сторін є менш розпорошеними, ніж в законодавстві Франції та Іспанії (основна сутність примирення регламентовані в рамках статей 190 і 191 КАС України, які слід розглядати у сукупності із п. 5 ч. 2 ст. 45, частинами 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54 та іншими нормами Кодексу); б) примирення сторін в Україні може відбуватись на будь-якій стадії розгляду справи (це право, наприклад, в Іспанії є дешозвуженим).

Список використаної літератури:

1. Білуга С. С. Угода про примирення за наслідками досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: особливості правової природи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. № 12, Т. 1. С. 188–191.
2. 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.

3. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
4. Михайлов О. М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 29–30 лист. 2011 р.) : у 2 ч. Одеса : ПФП, 2011. Ч. 2. С. 77–80.
5. Сидельников О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
6. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.
7. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами : Керівні принципи, ухвалені ЄКЕП 07.12.2007. *Вища кваліфікаційна комісія суддів України* : [сайт]. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/19-kerivnyy%20pryncup1.pdf> (дата звернення: 11.03.2020).
8. Sauvé J.-M. Intervention à l'occasion du colloque organisé par le Conseil d'État, en partenariat avec l'Ordre des avocats de Paris et le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME – France) à la Maison du Barreau de Paris. *Le Conseil d'État* : [сайт]. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions> (дата звернення: 11.03.2020).
9. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales, par m. F. Bonhomme : Rapport № 546, enregistré à la Présidence du Sénat le 05.06.2019. *Sénat* : [сайт]. URL: <http://www.senat.fr/rap/l18-546/l18-5461.pdf> (дата звернення: 11.03.2020).

Slyvka V. V. Current problems of administrative and legal regulation of conciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine

The article is devoted to the definition of the complex of actual problems of reconciliation of the parties in administrative proceedings in Ukraine.

The author finds out that today the reconciliation of the parties in administrative proceedings is characterized by the following problems: fragmentation of the legal regulation of reconciliation of the parties in administrative proceedings; blurred guidelines for improving legal regulation reconciliation of the parties in administrative proceedings in the context of European integration of Ukraine due to the lack of a generalized approach in the EU member states to the regulation of reconciliation of the parties to a public-law dispute; the absence of the possibility provided by the legislation of the court and/or the parties to a public-law dispute to involve a conciliator in the reconciliation procedure; the absence of norms that would provide for the mandatory attempt at reconciliation in administrative proceedings; the absence of norms that would limit the possibility of reconciliation in administrative proceedings.

In this case, the solution of these problems can be carried out only by a comprehensive change in the legal regulation of the appropriate method of resolving public law disputes, which requires prior generalization of these problems.

Based on the analysis of the essence of the identified problems, it is proved that the problems of legal regulation of reconciliation of the parties in administrative proceedings in Ukraine require complex actions that should take into account: experience in the legal regulation of mediation at the level of the member States of the European Union, namely the provisions of the Directive of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 № 2008/52/EC; positive experience of legal regulation of reconciliation of the parties in the EU Member States; the need to non-change the norms of Ukrainian administrative legislation, which provide for a better legal regime for reconciliation of the parties to a public-law dispute, than the norms of European administrative legislation.

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