

УДК 342.9:5.08

DOI <https://doi.org/10.32689/2522-4603.2022.1.10>**Олеся МАРЧЕНКО**

аспірант кафедри європейського та міжнародного права Дніпровського національного університету імені Олесея Гончара, вул. проспект Гагаріна, 72, м. Дніпро, Україна, 49000
ORCID: 0000-0001-5670-8401

Olesia MARCHENKO

Postgraduate Student at the Department of European and International Law, Oles Honchar Dnipro National University, Gagarin Avenue, 72, Dnipro, Ukraine, 49000
ORCID: 0000-0001-5670-8401

ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО ПРИМИРЕННЯ СТОРІН У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕЯКІ ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

POWERS OF SUBJECTS OF POWER OF CONCILIATION REGARDING RECONCILIATION OF THE PARTIES IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

Примирення сторін у адміністративному судочинстві характеризується такими основними особливостями: 1) може бути повним або частковим; 2) відбувається на основі взаємних поступок сторін; 3) пов'язане виключно з правами та обов'язків сторін із можливістю виходу за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб; 4) не може суперечити закону або передбачати вихід за межі компетенції суб'єкта владних повноважень; 5) є підставою для постановлення ухвали про затвердження умов примирення, яка може бути подана для її примусового виконання.

Метою статті є розкриття повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення низки завдань: 1) розкриття зарубіжного досвіду повноважень суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві; 2) виокремити перспективи вдосконалення повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві.

Наукова новизна. Висловлюючись щодо напрямів вдосконалення процедур примирення у адміністративному судочинстві, зазначено, що для розширення практики примирення сторін у адміністративному судочинстві мають бути вжиті заходи для усунення деяких стримуючих факторів, серед яких, зокрема, неспроможність суб'єктів владних повноважень досягти примирення через передбачені законодавством про організацію та порядок функціонування суб'єкта владних повноважень правові перешкоди для виконання умов примирення (недостатність повноважень для прийняття владного управлінського рішення, визначеного умовами примирення тощо) та ментальність публічного адміністрування, що не є сприятливою для вироблення суб'єктом владних повноважень разом із приватною взаємоприйнятним для них рішенням із взяттям на себе відповідальності за його зміст та належне виконання. Також, не мають допускатись спроби використати процедури примирення всупереч їх призначенню для штучного затягування судового розгляду або зміни складу суду чи інших процесуальних зловживань.

Як висновок, розмірковуючи над шляхами оптимізації інституційного та правового забезпечення примирення у адміністративному судочинстві на основі позитивного зарубіжного досвіду, слід визначитись щодо доцільності зобов'язання сторін подавати проект судового рішення, щодо якого сторони досягли примирення, повідомляти суд про підстави сподіватись на примирення, а також висловити міркування щодо направлення суддів на навчальний курс, присвячений аспектам посередництва і примирення.

Ключові слова: адміністративне судочинство; примирення сторін у судовому процесі; примирення сторін у адміністративному судочинстві зарубіжних країн; повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення; професійна підготовка суддів з питань посередництва і примирення.

Reconciliation of the parties in administrative proceedings is characterized by the following main features: 1) may be complete or partial; 2) occurs on the basis of mutual concessions of the parties; 3) is related exclusively to the rights and obligations of the parties with the possibility to go beyond the subject of the dispute, if such conditions

of conciliation do not violate the rights or legally protected interests of third parties; 4) may not contradict the law or provide for going beyond the competence of the subject of power; 5) is the basis for the decision on the approval of the conditions of conciliation, which may be submitted for its enforcement.

The purpose of the article is to reveal the powers of the subjects of power to reconcile the parties in administrative proceedings: domestic and foreign experience in legal regulation and some prospects for improvement.

The realization of this goal involves solving a number of tasks: 1) the disclosure of foreign experience of the powers of the subjects of power to reconcile the parties in administrative proceedings; 2) identify the prospects for improving the powers of the subjects of power to reconcile the parties in administrative proceedings.

Scientific novelty. Speaking about the improvement of conciliation procedures in administrative proceedings, it was noted that to expand the practice of conciliation of the parties in administrative proceedings, measures should be taken to eliminate some restraining factors, including the inability of government officials to achieve reconciliation. organization and functioning of the subject of power legal obstacles to reconciliation (lack of power to make power management decisions determined by the terms of conciliation, etc.) and mentality of public administration, which is not favorable for the development of power by the subject together with private mutually acceptable to them decision with taking responsibility for its content and proper implementation. Also, attempts to use conciliation procedures contrary to their purpose to artificially delay the trial or change the composition of the court or other procedural abuses should not be allowed.

In conclusion, when considering ways to optimize the institutional and legal support of conciliation in administrative proceedings on the basis of positive foreign experience, it is necessary to determine the appropriateness of the parties' obligation to submit a draft court decision on which the parties have reached conciliation. to express opinions on sending judges to a training course on aspects of mediation and conciliation.

Key words: administrative proceedings; conciliation of the parties in court proceedings; conciliation of the parties in the administrative proceedings of foreign countries; powers of subjects of power to reconcile; professional training of judges on mediation and conciliation.

Актуальність проблеми. Спрямованість адміністративного судочинства на ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин обумовлює необхідність закріплення за сторонами у адміністративному судочинстві права на завершення справи примиренням, оскільки мета адміністративного судочинства найбільш повною мірою досягається нерідко як підсумок мирного врегулювання публічно-правових спорів та впорядкування спірних правовідносин на засадах добровільного узгодження дій та взаєморозуміння. Зважаючи на це, видається цілком обґрунтованим вважати право сторін у адміністративному судочинстві на примирення складовою їх адміністративно-процесуального статусу, яка може мати вирішальне значення для досягнення мети адміністративного судочинства та потребує самостійного та ґрунтовного наукового опрацювання.

Для належного виконання зазначеного завдання першочерговим кроком є дослідження положень законодавства про адміністративне судочинство щодо примирення сторін, після чого необхідно звернутись до наукових праць та матеріалів практики вітчизняних адміністративних судів з відповідних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не менший інтерес для визначення перспектив вдосконалення процедур примирення сторін у адміністративному судочинстві представляє огляд наукових джерел, у яких порушуються питання про ризики та обмеження,

що є властивими для цього інструмента адміністративної юстиції та потребують певних регуляторних заходів.

Насамперед, широкою підтримкою користується позиція про неспроможність суб'єктів владних повноважень досягти примирення через передбачені законодавством про організацію та порядок функціонування суб'єкта владних повноважень правові перешкоди для виконання умов примирення, а також з низки суб'єктивних причин.

Зокрема, суддями визнається обмеженість можливостей для використання процедур примирення, у тому числі процедури врегулювання спору за участю судді, у адміністративних правовідносинах, оскільки у суб'єктів владних повноважень може не бути достатньо дискреційних повноважень для прийняття управлінського рішення, визначеного умовами примирення. На підтвердження того, зазначається, що, наприклад, Державна фіскальна служба України не наділена повноваженнями скасувати власне податкове повідомлення-рішення, що перешкоджає процедурі примирення. Навіть якщо сторони дійдуть згоди та домовляться, ухвала про затвердження умов примирення або не буде винесена через те, що умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень, або просто не буде виконуватися [7].

Разом з тим, не викликає сумнівів те, що примирення сторін у адміністративному судочинстві може бути досягнуте на основі дискреційних повноважень та диспозитивних адміністративно-правових норм, що забезпечують суб'єктам владних повноважень

свободу дій у визначених межах, у рамках яких можуть перебувати умови примирення.

Подібного бачення дотримується О.М. Михайлов, вказуючи на те, що дійсно, норми, що регулюють правовідносини, у публічно-правовій сфері носять, як правило, імперативний характер, що виключає визначення змісту правовідношення волею сторін, проте й тут існують диспозитивні норми. Тому, на переконання вченого, не вбачається перешкод для досягнення примирення (укладення мирової угоди) у спорі, що виникає з публічних відносин, якщо сторони знайдуть спосіб вирішення спору у встановлених законом рамках, або використають міру дозволеного самостійного визначення змісту спірного правовідношення, яке дозволене законом. Якщо спір між сторонами у справі адміністративної юрисдикції буде анульований на умовах, точно визначених імперативними публічними нормами, тут не буде протиріччя сутності інституту примирення (мирової угоди) [8].

Водночас, значна увага вчених приділяється гарантіям проти зловживань під час визначення умов примирення. Не викликає жодних сумнівів правильність позиції О.Д. Сидієльнікова щодо того, що має місце нагальна необхідність вироблення чітких критеріїв, на які має спиратися орган публічної адміністрації при прийнятті рішення щодо врегулювання спору. Так як розширення дискреційних повноважень підвищує ризики неправомірної поведінки суб'єктів владних повноважень, створює загрози вчинення корупційних правопорушень – необхідно виробити певні орієнтири, відповідно до яких має реалізовуватися свобода у цій сфері. Окрім критеріїв законності, раціональності та доцільності, слід проаналізувати й інші можливі стандарти та вимоги, яких мають дотримуватися суб'єкти публічної адміністрації при прийнятті управлінського рішення в межах законного розсуду [1].

Крім того, ймовірність залучення суб'єкта владних повноважень до процедур примирення та успішне їх завершення зменшується психологічними факторами. Серед іншого, вказується на те, що участь суб'єктів владних повноважень у процедурах примирення у адміністративному судочинстві потребує від них проактивний підхід та деякі зміни у ментальності публічного адміністрування, розвиток якого не супроводжувався широким використанням медіативних практик. Успішність процедури примирення із суб'єктом владних повноважень залежить від того, чи вони дійсно прагнуть до вироблення разом із приватною взаємоприйнятної для них рішення [9].

Також, йдеться про те, що публічний службовець нерідко побоюється взяти на себе відповідальність за самостійне прийняття рішення щодо спору (простіше і безпечніше дочекатися рішення суду і посилатися на нього) [7].

Також, висловлюються перестороги щодо використання процедур примирення всупереч їх призначенню для штучного затягування судового розгляду або зміни складу суду.

За спостереженнями суддів сторони використовували інститут врегулювання спору за участю судді, в основному, для процесуальних зловживань, щоб затягнути судовий процес або домогтися заміни судді. В окремих випадках учасники процедури налаштовані не на мирне урегулювання, а переслідують абсолютно інші цілі [7]. Інакше кажучи, вказану процедуру може бути використано стороною (сторонами) з метою заміни судді в разі відсутності підстав для його відводу [11].

Метою статті є розкриття повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Станом на даний момент положеннями законодавства про адміністративне судочинство визначено, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень (ст. 47, ч. 1 ст. 190 КАС України). Натомість узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, суперечить завданню адміністративного судочинства та визнається зловживанням процесуальними правами (п. 5 ч. 2 ст. 45 КАС України) [2].

Викладаючи процесуальний порядок примирення сторін у адміністративному судочинстві, законодавство встановлює, що умови примирення сторони викладають у заяві про примирення сторін, яка може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди іншої сторони з умовами примирення (ст. 190 КАС України). Отримання заяви про примирення сторін, суд за клопотанням сторін зупиняє провадження

у справі на час, необхідний їм для примирення (ст. 190, п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України). Роз'яснивши сторонам наслідки примирення, та перевіrivши, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії й чи є підстави для відмови у затвердженні умов примирення і продовження судового розгляду, суд ухвалою затверджує умови примирення сторін та одночасно закриває провадження у справі (ст. 190, п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України) [2].

Слід також зауважити, що суд сприяє примиренню сторін під час розгляду справи по суті (ч. 5 ст. 194 КАС України). Більше того, сторони можуть примиритися як у будь-який час до закінчення апеляційного провадження (ч. 1 ст. 314), так й у будь-який час до закінчення касаційного розгляду (ч. 1 ст. 348 КАС України) із визнанням нечинним судового рішення, яким закінчено розгляд справи, а також у процесі виконання з особливостями, передбаченими ст. 377 КАС України [2].

Ухвала про затвердження умов примирення є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом, а у разі невиконання ухвали суду про затвердження умов примирення вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень (ст. 191 КАС України) [2].

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо, примирення сторін у адміністративному судочинстві, з-поміж найбільш значущих аспектів:

- може бути повним або частковим;
- відбувається на основі взаємних поступок сторін;
- пов'язане виключно з правами та обов'язків сторін із можливістю виходу за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб;
- не може суперечити закону або передбачати вихід за межі компетенції суб'єкта владних повноважень;
- є підставою для постановлення ухвали про затвердження умов примирення, яка може бути подана для її примусового виконання.

Огляд зарубіжних нормативно-правових джерел свідчить про те, що відповідно до їх положень діє значною мірою однаковий порядок примирення сторін у адміністративному судочинстві до того, який передбачений вітчизняним законодавством про адміністративне судочинство із деякими неістотними відмінностями.

Наприклад, за компетентним одноособовим суддею або колегією суддів у Німеччині

закріплюється повноваження, заслухавши думки сторін, передати справу судді-медіатору, якщо вірогідність досягнення згоди щодо порушених у справі прав та обов'язків сторін видаватиметься високою. При цьому, судовий медіатор не є суддею або членом колегії суддів, уповноважених на вирішення справи. Його діяльність спрямовується на відшукання рішення, що задовольнятиме сторони у справі, збалансує їх інтереси з урахуванням особливостей справи та мінімізує ризик ухилення його невиконання. Обмежень можливості ініціювати врегулювання справи за допомогою судді-медіатора законодавством Німеччини не передбачено, однак на практиці врегулювання справи за допомогою судді-медіатора як процесуальний інструмент найчастіше використовується у адміністративних справах, що виникають у стійких правовідносинах, таких як ті, що пов'язані, наприклад з публічною службою, соціальним забезпеченням, містобудуванням та захистом навколишнього природного середовища. Мирова угода сторін закріплюється судовим рішенням, яке може виступити виконавчим документом для безпосереднього виконання [3].

Майже аналогічним до вищевикладеного є порядок примирення сторін у адміністративних справах, що передбачений процесуальним законодавством Сполученого Королівства. Так, якщо сторони справи досягли примирення та погодили те, яким має бути остаточне судове рішення по суті справи або інше судове рішення, позивач має подати суду документ із викладенням способу вирішення відповідного питання та його стислим правовим і доказовим обґрунтуванням (ст. 17.1 Практичних вказівок 54А – судовий контроль). Також, позивач має подати проект судового рішення, щодо якого сторони досягли примирення, яке містить позначення «за згодою сторін» та підписане сторонами справи, яких це судове рішення стосується, або їх представниками. Узгоджене сторонами судове рішення може передбачати, серед іншого, зупинення або припинення провадження повністю або частково на визначених судовим рішенням умовах; розподіл судових витрат; скасування рішення суб'єкта владних повноважень, вчинення ним певних дій або утримання ним від вчинення певних дій; відшкодування збитків, завданих рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень; звільнення сторони справи від відповідальності (ч. 3 ст. 40.6 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства). Судові витрати розподіляються за

згодою сторін справи або за вказівкою суду, який утворює проект судового рішення (ч. 7 ст. 40.6 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [4]. При цьому, привертає увагу те, що на сторони справи покладається обов'язок повідомити суд про те, що вони мають підстави сподіватись на примирення, щоб судді та інші працівники суду мали достатньо часу та можливостей для організації судового засідання відповідним чином. Невиконання цього обов'язку може призвести до постановлення судом ухвали про повне або часткове неповернення сторонам судових витрат [5].

Разом з тим, запровадження процедур примирення у адміністративне судочинство Франції не потягло за собою їх масове використання, що пояснюється, насамперед, відсутністю спроб забезпечити відповідне навчання суддів [6].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, розмірковуючи над шляхами оптимізації інституційного та правового забезпечення примирення у адміністративному судочинстві, слід визначитись щодо доцільності зобов'язання сторін подавати проект судового рішення, щодо якого сторони досягли примирення, повідомляти суд про підстави сподіватись на примирення, а також висловити міркування щодо направлення суддів на навчальний курс, присвячений аспектам посередництва і примирення.

Взявши до уваги вищевикладене, маємо підстави підсумувати дослідження питань примирення сторін у адміністративному

судочинстві, зазначивши, що для розширення практики примирення сторін у адміністративному судочинстві мають бути вжиті заходи для усунення деяких стримуючих факторів, серед яких, зокрема, неспроможність суб'єктів владних повноважень досягти примирення через передбачені законодавством про організацію та порядок функціонування суб'єкта владних повноважень правові перешкоди для виконання умов примирення (недостатність повноважень для прийняття владного управлінського рішення, визначеного умовами примирення тощо) та ментальність публічного адміністрування, що не є сприятливою для вироблення суб'єктом владних повноважень разом із приватною взаємоприйнятним для них рішенням із взяттям на себе відповідальності за його зміст та належне виконання. Також, не мають допускати спроби використати процедури примирення всупереч їх призначенню для штучного затягування судового розгляду або зміни складу суду чи інших процесуальних зловживань. Розмірковуючи над шляхами оптимізації інституційного та правового забезпечення примирення у адміністративному судочинстві на основі позитивного зарубіжного досвіду, слід визначитись щодо доцільності зобов'язання сторін подавати проект судового рішення, щодо якого сторони досягли примирення, повідомляти суд про підстави сподіватись на примирення, а також висловити міркування щодо направлення суддів на навчальний курс, присвячений аспектам посередництва і примирення.

Література:

1. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України. Дата оновлення: 1 січня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9921>
3. International Association of Supreme Administrative 3. Jurisdictions. Alternative dispute resolution in administrative matters – Answers from the German Bundesverwaltungsgericht. 2016. URL: https://www.aihja.org/images/users/114/files/Germany_-_Report_2016_Germany-Rep2016.pdf.
4. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 No. 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules>
5. Judiciary for England and Wales. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf.
6. Kavalné S., Saudargaitė I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija/Jurisprudence*. 2011. 18 (1). p. 251-265.
7. Смокович М. Інститут врегулювання спору за участю судді потребує вдосконалення. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140687-institut-vregulyvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-potrebuye-vdoskonalennya>.
8. Михайлов О.М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 ч. 2011. Ч. 2. С. 77-80.
9. Kielbowski M., Bartosiak A. Mediation in administrative proceedings. 2017. URL: <http://www.codozasady.pl/en/mediation-in-administrative-proceedings/>.
10. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01. Одеса, 2017. 20 с.

11. Противень С. Примирення сторін vs вирішення справи. Нова роль суду у вирішенні конфліктів. *Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА»*. № 03. 2018. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011179.

References:

1. Sidelnikov O.D. 2017. Institute of conciliation of the parties in administrative proceedings : author's ref. dis. ... cand. jurid. science. Kharkiv. 21 p.
2. Code of Administrative Procedure of Ukraine: Law of Ukraine. Date of renovation: January 1, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9921>
3. International Association of Supreme Administrative 3. Jurisdictions. Alternative dispute resolution in administrative matters – Answers from the German Bundesverwaltungsgericht. 2016. URL: https://www.aihja.org/images/users/114/files/Germany_-_Report_2016_Germany-Repor2016.pdf.
4. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 No. 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules>
5. Judiciary for England and Wales. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf.
6. Kavalnė S., Saudargaitė I. 2011. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudence*. 18 (1). p. 251-265.
7. Smokovych M. 2019. The institute of dispute resolution with the participation of a judge needs to be improved. *Judicial and legal newspaper*. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140687-institut-vregulyuvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-potrebuye-vdoskonalennya>.
8. Mikhailov O.M. 2011. The expediency of conciliation in matters of administrative jurisdiction: pros and cons. *Legal problems of strengthening Ukrainian statehood* : materials International. scientific-practical conf.: at 2 p.m. Part 2. Pp. 77–80.
9. Kiełbowski M., Bartosiak A. 2017. Mediation in administrative proceedings. URL: <http://www.codozasady.pl/en/mediation-in-administrative-proceedings/>.
10. Krasilovskaya Z.V. 2017. Formation of the institute of mediation in the system of public administration: theoretical and legal aspect : author's ref. dis. ... cand. Sciences of the state. management : 25.00.01. Odesa, 20 p.
11. Protyven S. Reconciliation of the parties vs. resolution of the case. The new role of the court in resolving conflicts. *LIGA Information and Analytical Center*. № 03. 2018. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011179.