

ЩОДО ПОРЯДКУ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

REGARDING THE PROCEDURE FOR CONCILIATION OF THE PARTIES IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE AND EU MEMBER STATES

Сливка М.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Сливка В.В., к.ю.н.,
адвокат
Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

Стаття присвячена дослідженню порядку здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС. Зазначено, що порядок здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС переважно складають такі стадії: 1) стадія ініціювання та початку процедури примирення в адміністративному судочинстві; 2) стадія переговорів щодо можливостей примирення та узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві; 3) стадія подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Вказано, що у відповідності до ч. 5 ст. 47 КАС України «сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу». Схоже правило передбачається й в державах-членах ЄС, в яких передбачена можливість вирішення публічно-правового спору шляхом примирення.

Підкреслено, що узгодження заяви про примирення сторонами здійснюється на підставі законодавства та у відповідності до загальних, спеціальних і особливих принципів примирення, що формально виявляється у поступках сторонами публічно-правового спору власними інтересами (окреслених під час переговорів й скорегованих у процесі їх узгодження) з метою досягнення взаєморозуміння та вичерпання конфлікту.

Зазначено, що на стадії подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві, в рамках судового контролю здійснюється:

- 1) роз'яснення сторонам примирення наслідків судового рішення у зв'язку з примиренням сторін.
- 2) перевірка судом, який затверджує заяву про примирення, усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом примирення.

Наголошено, що здійснивши судовий контроль та діючи в рамках контрольної влади суддя на етапі затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві може:

- 1) затвердити умови про примирення.
- 2) відмовити в затвердженні умов про примирення та продовжити судовий розгляд справи.

Ключові слова: адміністративне судочинство, примирення, мирова угода, сторони, публічно-правовий спір, порядок примирення.

The article is devoted to the study of the procedure for the reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine and EU member states.

It is noted that the procedure for conciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine and the EU member states mainly consists of the following stages: 1) the stage of initiating and starting the conciliation procedure in the administrative proceedings; 2) the stage of negotiations regarding the possibilities of reconciliation and agreement on the application for reconciliation of the parties in administrative proceedings; 3) the stage of submission for approval and approval of the application for reconciliation of the parties in administrative proceedings.

It is indicated that in accordance with Part 5 of Art. 47 of the Civil Code of Ukraine «parties can reach reconciliation at any stage of the judicial process». A similar rule is provided for in the EU member states, which provide for the possibility of resolving a public-law dispute through conciliation.

It is emphasized that the adjustment of the application for reconciliation by the parties is carried out on the basis of legislation and in accordance with the general, special and unusual principles of reconciliation, which is formally manifested in concessions by the parties of a public-law dispute in their own interests (outlined during negotiations and adjusted in the process of their reconciliation) in order to achieving mutual understanding and ending the conflict.

It is noted that at the stage of submission for approval and approval of the application for reconciliation of the parties in administrative proceedings, within the framework of judicial control, the following is carried out:

- 1) explanation to the parties of reconciliation of the consequences of the court decision in connection with the reconciliation of the parties.
- 2) verification by the court, which approves the application for conciliation, of all conditions and grounds for resolving the dispute by conciliation.

It is emphasized that after exercising judicial control and acting within the framework of the control power, the judge at the stage of approving the application for reconciliation of the parties in administrative proceedings can:

- 1) to approve the terms of reconciliation.
- 2) refuse to approve the terms of reconciliation and continue the trial of the case.

Key words: administrative proceedings, reconciliation, the settlement agreement, parties, public law dispute, order of reconciliation.

Постановка проблеми. Примирення сторін спору, так само, як і інші альтернативні способи вирішення спору, будучи відображенням загальної тенденції переходу сучасних держав від імперативного права до, так званого, «права, заснованого на переговорах» (*verhandlungsbasierten Recht*), сприяє швидкій та простій нормалізації відносин між сторонами публічно-правового спору без шкоди верховенству права та публічному інтересу. В процесі дослідження примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України

необхідно окреслити порядок здійснення відповідного примирення та з'ясувати міру, за якої нормативна регуляція примирення буде допустимою – залишатиме примирення найбільш економічним та зрозумілим (для сторін спору) способом вирішення публічно-правового спору.

Стан дослідження. Проблема примирення сторін в адміністративному судочинстві досліджувалась багатьма вченими-юристами, що свідчить про її актуальність. Окремі аспекти альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, зокрема й примирення сто-

рін публічно-правового спору, досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких: О. М. Балашов, Б. Беландо Гарін (*B. Belando Garín*), Р. Боста (*R. Bousta*), Н. О. Васильченко, В. В. Грищенко, Х. Карбалло Мартінез (*G. Carballo Martínez*), А. Егурен Гурручага (*A. Eguren Gurruchaga*), І. О. Корецький, Н. С. Кучерук, Н. А. Мазараки, Д. Маррані (*D. Marrani*), Р. Ф. Мустафін, А. С. Новосад, А. Г. Пишна, М. Я. Поліщук та ін.

Метою статті є дослідження порядку здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Порядок здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС переважно складають такі стадії:

1. *Стадія ініціювання та початку процедури примирення в адміністративному судочинстві.* У відповідності до ч. 5 ст. 47 КАС України «сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу» [1]. Схоже правило передбачається й у державах-членах ЄС, в яких передбачена можливість вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Наприклад, у відповідності до поправок, внесених ст. 3 Закону ФР від 23 березня 2019 року № 2019-222 [2], в ст. 22-1 Закону Французької Республіки «Про організацію судів і цивільне, кримінальне та адміністративне судочинство» від 08 лютого 1995 року № 95-125 передбачено правило, відповідно до якого «на будь-якому етапі процедури, включаючи спрощене провадження, коли суддя вважатиме, що мирне вирішення спору є можливим, він може, якщо не отримав згоди (*l'accord*) сторін, наказати (*enjoindre*) їм зустрітись з посередником, якого він призначає і котрий відповідає умовам, передбаченим постановою Державної Ради» [3].

У той же час в Іспанії, відповідно до ч. 2 ст. 77 Закону Королівства Іспанії від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що спільна спроба примирення сторін спору (та автоматичне зупинення перебігу провадження) «може відбутися у будь-який час до дня, коли судовий розгляд справи оголошено завершеним для винесення рішення» [4]. Порівнюючи межі свободи сторін публічно-правового спору (в аспекті темпоральних можливостей використання спроби примиритись) в Україні та Іспанії, робимо висновок, що в нашій державі законодавцем передбачена ширша свобода сторін спору: український законодавець передбачає, що суддя сприяє примиренню сторін (п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 5 ст. 194 КАС України), а сторони можуть реалізувати право на примирення у будь-який час, зокрема: «до закінчення апеляційного провадження» [1] (ч. 1 ст. 314 КАС України); «до закінчення касаційного розгляду» [1] (ч. 1 ст. 348 КАС України). Більше того, прогресивним для українського законодавства є те, що примирення сторін спору можливе навіть у процесі виконання судового рішення [1] (ст. 377 КАС України). Відтак, відповідні законодавчі правила повною мірою дозволяють розкритись потенціалу примирення сторін в адміністративному судочинстві: український законодавець надає широкі можливості сторонам публічно-правового спору повсякчас не обмежуватись лише традиційним способом вирішення спору, який не завжди може призвести до правових наслідків, які обумовлюються примиренням.

З іншого боку, ч. 5 ст. 47 КАС України не дає однозначної відповіді на питання про те, коли саме може розпочатись примирення в адміністративному судочинстві, вказуючи лише на те, що з моменту відкриття провадження у справі може бути досягнуто примирення. Тобто, з вказаної норми Кодексу випливає, що на момент початку судового процесу сторони вже можуть досягнути примирення, яке підлягає судовому контролю крізь призму вимог ч. 6 ст. 47 КАС України.

З огляду на викладене слід зробити таке *застереження*: пов'язування виникнення права на примирення

і можливості реалізувати це право з моменту відкриття провадження у справі не є цілком логічним, адже початок примирення та досягнення примирення не є одноактною дією. У дійсності, досягнення примирення між сторонами публічно-правового спору пов'язане із тим, що в ході переговорів сторони погодили певні умови примирення, які не завжди є належними умовами, що можуть бути затверджені судом (після початку судового процесу). Тобто, *сам початок процедури вирішення публічно-правового спору шляхом примирення може розпочатись до моменту початку судового процесу, однак, не раніше подання позову до суду.* У цьому контексті слід наголосити на тому, що фактичні переговори між сторонами чи їх представниками (якщо такі мали місце) до моменту подання позову не розглядаються в якості процедури примирення у сенсі КАС України й вони не набувають відповідного правового статусу.

Отже, початок примирення сторін спору в адміністративному судочинстві України може розпочатись з моменту подання позову до суду та подальшим ініціюванням переговорів стосовно способів досягнення миру між сторонами спору й на момент проведення підготовчого засідання може перебувати на стадії подання до суду заяви про умови примирення (п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 4 ст. 183 КАС України). Саме такі можливості примирення й характеризують відповідний альтернативний спосіб вирішення спору в якості найбільш ефективного (за показниками економії часу та грошових коштів).

Вирішивши питання про темпоральні межі примирення в адміністративному судочинстві, слід окреслити наступні процедурні аспекти ініціювання відповідної процедури:

1) *неформальне ініціювання процедури примирення.* Якщо примирення сторін спору розпочалось до підготовчого засідання й подальше здійснення примирення виявляється не можливим (умови примирення вже сформовані чи сторони дійшли висновку, що подальші спроби примиритись не можуть призвести до бажаного ефекту), то можемо дійти висновку, що сторони проявили ініціативу примиритись в неурегульований (на сьогоднішній день) спосіб, а саме: одна сторона звертається до іншої з пропозицією спробувати примиритись;

2) *формальне ініціювання процедури примирення.* У тому разі, якщо примирення сторін спору розпочинається на підготовчому засіданні (чи пізніше), то в такому випадку одна із сторін пропонує іншій примиритись (зокрема, в результаті нагадування суддею сторонам про відповідну можливість), а інша може погодитись на це, результатом чого є те, що процедура примирення формально розпочинається з подання клопотання про надання судом їм часу для примирення (у сенсі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України).

Ініціювання процедури примирення може здійснюватися будь-якою стороною спору (позивачем чи відповідачем; в окремих державах-членах ЄС, навіть, за ініціативи судді чи за «ініціативи» законодавця), а сам початок процедури примирення відбувається лише у тому разі, коли наявна згода сторін спору на спробу примиритись. Помітною ця особливість є у тому разі, коли початок процедури примирення має місце після відкриття провадження у справі. Аналізуючи ухвали суду про відмову у зупиненні провадження для примирення сторін можемо помітити, що суд відмовляє у «спробі» примиритись тоді, коли така «спроба» в дійсності не була достатньою: клопотання про надання судом часу для примирення надходить не від сторін спору, а лише від однієї сторони спору. Наприклад, в ухвалі Кіровоградського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2020 року № 340/3962/20 вказується на те, що позивач звернувся до суду з позовом та просить стягнути з відповідача податковий борг в розмірі 2 054 369,48 грн, у результаті чого суд відкрив спрощене провадження у справі,

а 12 жовтня 2020 року представник відповідача подав клопотання про зупинення провадження у цій справі на підставі ч. 2 ст. 190 КАС України строком на два місяці, що необхідні для примирення сторін, однак, позивачем клопотання для надання часу для примирення до суду не надано. З огляду на це, суд констатував відсутність вияву волі обох сторін щодо спроби примиритись і тому відмовив у зупиненні провадження для примирення сторін [5].

2. *Стадія переговорів щодо можливостей примирення та узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві.* Узгодження заяви про примирення сторонами здійснюється на підставі законодавства та у відповідності до загальних, спеціальних і особливих принципів примирення, що формально виявляється у поступках сторонами публічно-правового спору власними інтересами (окреслених під час переговорів й скоерованих у процесі їх узгодження) з метою досягнення взаєморозуміння та вичерпання конфлікту.

Тобто, у межах етапу узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві сторони спору можуть погодити умови примирення стосовно:

- 1) конкретних дій, які повинні вчинити сторони спору, поступаючи власними інтересами для досягнення миру (зазначаються конкретні дії, порядок їх здійснення, мінімальні та максимальні часові межі їх здійснення);
- 2) суб'єкта затвердження заяви про примирення;
- 3) часових меж надсилання заяви про примирення суб'єкту затвердження заяви про примирення;
- 4) моменту набрання чинності умов примирення;
- 5) строк (період) дії заяви про примирення сторін.

3. *Стадія подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві.* В Україні та державах-членах ЄС заява про примирення сторін спору підлягає судовому контролю, котрий є особливою гарантією того, що в процесі узгодження умов примирення не буде створюватись ситуацій, коли: 1) одна сторона спору (позивач), яка є нерівною за своїм адміністративно-правовим статусом з іншою стороною спору (органом публічної служби), буде погоджуватись на мир на несправедливих умовах; 2) треті особи зазнають утисків своїх прав і законних інтересів у результаті досягнення миру між сторонами публічно-правового спору; 3) заява про примирення буде порушувати публічний інтерес (при цьому слід враховувати, що відповідний інтерес є нестійким юридичним конструктом, адже не визначається на рівні законодавства, будучи концепцією, що постійно розвивається [6, с. 24]).

Наприклад, у рішенні французької Державної ради від 06 грудня 2002 року № 249153 зазначається, що суддя для здійснення покладеного на нього контролю проводить змагальне розслідування у письмовій чи усній формі. З огляду на це, суддею запитується: 1) позиція усіх суб'єктів, яких стосується заява про примирення, з приводу умов примирення; 2) позиція будь-кого, хто має

інформацію, що «здатна пролити світло на його рішення»; 3) будь-яка інформація від сторін спору, котра може сприяти здійсненню судового контролю. Крім того, у зазначеному рішенні Державної ради зазначається, що суддя «може відмовити у затвердженні заяви про примирення лише на тій підставі, що у нього відсутня необхідна інформація для здійснення судового контролю. У цьому сенсі у судді є всі засоби для розслідування, згадані у Розділі II Книги VI Кодексу адміністративного судочинства» [7].

Аналізуючи чинне законодавство України, можемо зробити висновок, що на відповідній стадії процедури примирення в рамках судового контролю здійснюється:

1) роз'яснення сторонам примирення наслідків судового рішення у зв'язку з примиренням сторін.

2) перевірка судом, який затверджує заяву про примирення, усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом примирення.

Здійснивши судовий контроль та діючи в рамках контрольної влади, суддя на етапі затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві може:

1) *затвердити умови про примирення.* У п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України прописано, що провадження у справі закривається у разі, «якщо сторони досягли примирення» [1]. У випадках, коли примирення сторін відбувається під час апеляційного провадження, то у відповідності до ч. 2 ст. 314 КАС України «суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 189, 190 цього Кодексу, якою одночасно визнає нечинним судові рішення суду першої інстанції, яким закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі» [1]. Аналогічним чином, результатом примирення сторін під час касаційного провадження (відповідно до ч. 2 ст. 348 КАС України) «суд касаційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 189, 190 цього Кодексу, якою одночасно визнає нечинними судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, якими закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі» [1].

2) *відмовити в затвердженні умов про примирення та продовжити судовий розгляд справи.* Якщо в рамках судового контролю судом було встановлено наявність підстав, умов, за яких умови примирення не можуть бути затверджені, суд ухвалою відмовляє в затвердженні відповідних умов примирення та продовжує судовий розгляд справи.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що на сьогоднішній день чинне законодавство України та держав-членів ЄС не містить чіткого порядку здійснення процедури примирення. Поряд із тим, спеціальні норми чинного законодавства, що врегульовують окремі аспекти здійснення примирення сторін публічно-правового спору, разом із загальними нормами законодавства про адміністративне судочинство дозволяють сформувати загальне розуміння про те, в якому саме порядку повинна здійснюватися процедура примирення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. De simplification et d'amélioration de la qualité du droit : Loi № 2011-525 du 17.05.2011 (version en vigueur au 12.08.2018). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024021430>
3. Relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles : Loi du 13.12.2011 № 2011-1862 (version en vigueur au 20.11.2016). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024960344>
4. Ley, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa : Ley de 13.07.1998 № 29/1998 (última actualización publicada el 19.09.2020). *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* : [сайт]. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf>
5. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 13.10.2020 № 340/3962/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92158010>
6. Carballo Martínez G. La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo. Cizur Menor : Thomson Aranzadi, 2008. 531 p.
7. Conseil d'État statuant au contentieux du 06.12.2002 № 249153. *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CE2ATEXT000008131774>