

**ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ**

УДК 324.925:347.962

Л. Юхтенко,

суддя

Одеського окружного адміністративного суду

**ПРОЦЕДУРА ПРИМИРЕННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ
ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ**

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Конституція України наголошує, що права й свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) [1].

На виконання вказаних гарантій, закріплених Конституцією України, в Україні проведено адміністративну реформу, основним етапом якої було створення адміністративної юстиції – системи спеціалізованих адміністративних судів, до компетенції яких віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-пра-

вових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2].

На сьогодні ключовим завданням держави у сфері правосуддя є проведення судової реформи, яка забезпечила б ефективний захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у судовому порядку, практичну реалізацію права на справедливий суд.

Одним з елементів цієї судової реформи вважаємо зміну складених у суспільстві стереотипів щодо того, що суддя є неприступною й недосяжною особою. Суддя повинен стати особою, яка бажає та повинна допомогти людям, які звернулися до суду, прийняти справедливе судові рішення, що буде прийнятним для обох сторін.

Ототожнення суспільством понять «суддя» та «справедливість» є найвищою позитивною оцінкою суспільством здійснення правосуддя.

В.В. Гевко зазначає: «У країнах із розвинутою демократією суд має най-

вищий ступінь довіри як остання інстанція під час вирішення правових спорів. Суддя асоціюється з людиною чесною, непідкупною, справедливою, якій притаманні найкращі людські морально-етичні якості. Тому суд – це той лакмусовий папірець, за допомогою якого можна побачити, як ця конкретна держава захищає права й інтереси громадян, чи існує вона для суспільства, чи, може, навпаки» [3, с. 37].

Засадами державної політики щодо права на справедливий суд мають стати насамперед доступність і довіра до суду.

Тому на сьогодні в практичному й науковому юридичному світі велика увага приділяється знаходженню шляхів удосконалення судової системи в цьому напрямі. На думку автора, одним із таких шляхів є підвищення рівня застосування в адміністративному судочинстві правового інституту «примирення сторін».

Практичне дослідження особливостей застосування примирення в національному адміністративному судочинстві здійснювалися досить рідко. Вказаний проблематиці присвячено наукові публікації таких авторів, як В.М. Бевзенко, Д.В. Проценко, Г.Й. Ткач та інші. Незважаючи на те, що Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачається такий правовий інститут, науково-теоретичне обґрунтування застосування цього процесуального інституту в Україні ретельно не здійснювалося.

Тому метою статті є проведення наукового дослідження щодо доцільності залишення й розширення в Кодексі адміністративного судочинства України інституту примирення сторін-учасників адміністративної справи.

Адміністративне судочинство фактично будується на тих самих принципах, що й цивільне судочинство, зокрема, на змагальності сторін, диспозитивності. Окремим принципом є офіційне з'ясування всіх обставин у справі. Тобто суд зобов'язаний незалежно від бажання й прохання сторін ужити

всіх необхідних заходів, щоб з'ясувати всі обставини в справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи.

Одним із правових інститутів адміністративного судочинства є «примирення сторін». У цивільному судочинстві таким інститутом є «мирова угода сторін» (ст. 175 Цивільного процесуального кодексу України) [4].

Незважаючи на те, що адміністративне судочинство, як і цивільне судочинство, будується на принципах рівності учасників процесу, змагальності та їх диспозитивності, а також передбачається право сторін на їх примирення, судова практика адміністративних судів показує, що в судах адміністративної юрисдикції майже не працює інститут «примирення сторін», оскільки працює аналогічний інститут «мирова угода сторін» у цивільному судочинстві. Менше 1% адміністративних справ за рік може завершитися примиренням сторін.

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені мирним шляхом. Це зумовлюється насамперед тим, що обов'язковою стороною в спорі є суб'єкт владних повноважень – орган державної влади чи місцевого самоврядування, який, на переконання певних юристів-практиків і науковців, через свої повноваження жодним чином не може погодитися на взаємні поступки з другою стороною спору.

Так, О.Т. Боннер писав: «Під час розгляду справ, які виникають із публічних правовідносин, не можуть застосовуватися такі категорії позовного провадження, як мирова угода, зміна розміру позовних вимог, відмова від позову, зміна предмета чи підстав позову, визнання позову, зустрічний позов» [5, с. 921].

В.М. Бевзенко зазначає: «Досягнення примирення між сторонами в адміністративній справі унеможлиблює здійснення правової оцінки рішень,



дій чи фактів бездіяльності суб'єктів владних повноважень, захисту, відновлення чи визнання порушених (оспорюваних) суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного характеру. Це сприятиме приховуванню фактів прийняття (вчинення) суб'єктом владних повноважень рішень, дій чи бездіяльності, які не відповідають умовам, передбаченим ч. 3 ст. 2 КАС України; уникненню суб'єктами владних повноважень відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність, які не відповідають умовам, передбаченим ч. 3 ст. 2 КАС України; подальшому порушенню суб'єктами владних повноважень прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» [6].

Безумовно, існує певний ризик у зловживанні суб'єктами владних повноважень, а також іншими учасниками адміністративного судового процесу процедурою примирення. Однак існування такого ризику не повинне стати підставою для категоричної відмови від правового інституту «примирення сторін» в адміністративному судочинстві.

Допущені взаємні поступки сторін під час примирення повинні відповідати закону та не порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси. У свою чергу саме принцип адміністративного судочинства щодо офіційного з'ясування суддею всіх обставин у справі та обов'язок судді перевірити умови примирення на законність і порушення ними чий-небудь прав, свобод чи інтересів перед закриттям провадження в справі з підстав примирення сторін стане гарантом утримання суб'єктів владних повноважень від свавілля.

Навіть у публічно-правових спорах можна знайти законний і прийнятний для обох сторін варіант вирішення спору, особливо це дозволяють робити чинні положення законодавства України, що регулює основні правовідносини адміністративно-владного характеру. Наприклад, укладення суб'єктом владних повноважень адміністративного до-

говору або прийняття рішення в межах «податкового компромісу».

Сучасні суспільні відносини вимагають паритетності у відносинах, уважного й пропорційного ставлення з урахуванням вільного волевиявлення, вміння приймати рішення самостійно, на власний розсуд.

Як показує аналіз законодавства та практики зарубіжних країн, досудове врегулювання спорів в адміністративних справах є не лише можливим, а й справді ефективним. Сьогодні процедура досудового врегулювання спору саме в адміністративному процесі застосовується в США, Австралії, деяких країнах Європи, зокрема Німеччині й Голландії. Наприклад, у Німеччині серед видів публічно-правових договорів існують договір мирової угоди та договір про зустрічні дії. За допомогою договору мирової угоди на основі взаємного компромісу усувається певна невизначеність фактичних обставин або правових позицій, а договір про зустрічні дії передбачає відповідну дію громадянина у відповідь на дію адміністративної установи, яка повинна служити певній меті, виконанню публічних завдань [7, с. 17].

Не менш важливою причиною лише декларативного існування інституту «примирення сторін» в адміністративному судочинстві є незацікавлене ставлення адвокатів і представників сторін, які супроводжують справу, до цього інституту. Безумовно, адвокати й представники сторін можуть вагатися щодо причин ініціювання процесу примирення, якщо суб'єкти владних повноважень на це не погодяться. Проте, як відомо, хто стукає, тому й відкривають. Тому адвокати повинні бути готовими працювати в режимі мирного врегулювання спору та частіше ініціювати перед судом питання про примирення сторін.

Іншою причиною відсутності належної роботи правового інституту «примирення сторін» є пасивне ставлення судді до цього процесу (відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України).



Редакція ст. 113 КАС України передбачає, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Суддя під час проведення попереднього судового засідання (ст. 111 КАС України) роз'яснює сторонам можливості щодо примирення, а під час судового розгляду (ст. 135 КАС України) лише з'ясовує, чи не бажають сторони примиритися. Стаття 136 КАС України передбачає, що сторони можуть примиритися протягом усього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення [2].

Отже, згідно із чинною редакцією КАС України суддя лише роз'яснює та з'ясовує, чи не бажають сторони примиритися. Суддя жодної участі в угоді сторін не бере, його роль полягає лише у визначенні строку для примирення та зупиненні провадження на час такого примирення. За результатами переговорів, якщо сторони дійшли компромісу, суддя перевіряє умови примирення на законність і відсутність порушення чиїх-небудь прав, свобод або інтересів та закриває провадження в справі. Інакше він продовжує розгляд справи по суті. Сторони залишаються на самоті щодо розв'язання спору мирним шляхом.

Принцип офіційності адміністративного судочинства наділяє суддю активними повноваженнями в судовому процесі, зокрема, щодо визначення обставин, які слід встановити для вирішення спору, запропонування особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, надати суду додаткові докази. Проте ці повноваження виконуються в межах судового процесу – унормованих правовідносин, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Практика західних країн із цього питання свідчить, що суддя повинен більше використовувати свої професійні навички й знання, а не лише давати оцінку наданим йому фактам та обставинам. Суддя повинен спрямувати свої професійні знання й навички на допомогу людям у врегулюванні спору.

Тому слід удосконалити правовий інститут «примирення» в адміністративній юрисдикції шляхом збільшення повноважень суду, зокрема, надати судді повноваження щодо проведення переговорів зі сторонами з метою судового врегулювання спору. Такими повноваженнями буде виправдано принцип адміністративного судочинства щодо офіційного з'ясування судом усіх обставин у справі.

Правовий інститут «примирення сторін» повинен включати два субінститути: «пасивне примирення» (відношення суду до сторін) – примирення сторін без участі суду (чинна редакція ч. 1 ст. 113 КАС України), та «активне примирення» – примирення сторін за посередництвом суду.

Запровадження на законодавчому рівні субінституту «активне примирення сторін», надання судді можливості брати активну участь у переговорах сторін із метою врегулювання спору, використання свого професійного досвіду до завершення розгляду справи та винесення кінцевого судового рішення шляхом проведення так званого засідання в гнучкому, неформальному форматі, висловлювання власної думки щодо сильних і слабких рис у позиціях сторін, обговорення фактів, положень законодавства, судової практики, що стосується предмета спору, запропонування своїх варіантів вирішення спору, що неможливо почути під час судового розгляду справи, якісно змінить правовий інститут «примирення сторін» в адміністративному судочинстві. Безпосередній контакт судді та сторін сприятиме прозорості судових процесів, підвищить упевненість громадян у компетентності, ефективності й незалежності суддів.

Не менш важливим фактором неупередженості судді й довіри сторін до нього під час проведення переговорів є те, що цього суддю сторони обирають самостійно; він не буде розглядати цю справу, якщо сторони не досягнуть примирення, та є зобов'язаним дотримуватися конфіденційності щодо



інформації й матеріалів, які стануть йому відомі під час проведення таких переговорів.

У межах українсько-канадського проекту «Суддівська освіта – для економічного зростання» пілотні суди України, до яких належить також Одеський окружний адміністративний суд, та учасники судових процесів уже змогли відчути позитивні сторони запровадження в суді процедури досудового врегулювання спору за допомогою судді.

Щоправда, сторони не дуже часто погоджувались на експеримент щодо проведення переговорів із досудового врегулювання спору за допомогою судді, ставилися до нього насторожено. Проте навіть незначний досвід свідчить про корисність такої процедури для створення незалежного й справедливо-го суду та відновлення довіри суспільства до судочинства.

Після проведених переговорів, навіть якщо вони були безрезультатними, сторони виходили з приміщення суду в задоволеному дружньому настрої, зникала певна агресивність і конфліктність їх одна до одної. Після таких переговорів уже навіть у залі судового засідання під час судового розгляду справи відчувалося зменшення напруги й конфліктності між сторонами.

Після участі громадян, представників та адвокатів у таких переговорах змінюється їх ставлення до суду, виникає певна довіра до судової влади, що нині є дуже актуальним в українському суспільстві. Також виникає певна довіра до суб'єктів владних повноважень, що так само є важливим у період будування європейської демократичної та правової держави.

Таким чином, отриманий досвід у межах вказаного проекту показав, що рекомендована канадськими фахівцями модель «досудове врегулювання спору за допомогою судді» може враховуватися в національному законодавстві під час створення субінституту адміністративного судочинства «активне примирення сторін».

Безумовно, для повсякденного застосування цієї процедури в адміністративній юрисдикції мало внести певні зміни до КАС України. Для цього необхідно змінити бюрократичний менталітет органів влади, подолати стереотип адміністративного впливу та домінуючого становища органів влади щодо громадян. Державні службовці ще не зовсім звикли приймати рішення в інтересах держави на паритетних основах із застосуванням диспозитивних методів. Це неможливо подолати за один або два роки, для цього, можливо, буде потрібно років десять. Також необхідно змінювати менталітет суддів щодо того, що професійна суддівська діяльність повинна спрямовуватися винятково на справедливе, законне й завершальне вирішення спору між сторонами, суддя повинен бути не лише кваліфікованим юристом, а й психологом, педагогом. Потрібно навчати адвокатів працювати не лише на змагальних засадах, а й у режимі мирного врегулювання спору шляхом пошуку разом з іншою стороною компромісних варіантів вирішення спірних питань їх клієнтів.

Однак потрібно із чогось починати. Тому вважаємо, що внесення змін до ст. 113 КАС України в частині надання права сторонам повністю або частково врегулювати спір шляхом проведення переговорів із досудового врегулювання спору за допомогою судді є гарним та ефективним початком.

Засади проведення таких переговорів, основні їх принципи, права й обов'язки учасників переговорів та судді можуть визначатися окремим документом, який, наприклад, може затверджуватися рішенням Ради суддів України.

Може виникнути питання, до яких саме категорій адміністративних справ може застосовуватися вказана процедура. Вважаємо, що якщо цю процедуру вважати субінститутом «примирення сторін», то її може бути застосовано до всіх категорій адміністративних справ, оскільки в положеннях КАС України



відсутні будь-які обмеження щодо застосування інституту «примирення сторін». Хоча це питання потребує додаткового вивчення й аналізу.

Також така процедура може застосовуватися на будь-якій стадії судового розгляду, що передбачається ч. 2 ст. 136 КАС України [2], знов-таки з огляду на правову природу інституту «примирення сторін».

Виникає ще одне дискусійне питання: чи може ця процедура застосовуватися в суді апеляційної та касаційної інстанцій, якщо відповідно до ч. 1 ст. 194 та ч. 1 ст. 219 КАС України сторони можуть примиритися в будь-який час до закінчення апеляційного та касаційного розгляду [2].

Безумовно, позитивний результат проведення переговорів у суді першої інстанції виключає вірогідність оскарження ухвали про закриття провадження в справі, у якій судом затверджено умови примирення, якщо сторони вирішили примиритися під час розгляду справи в апеляційному чи касаційному порядку, що не забороняється процесуальним законодавством.

Якщо виходити з правової природи інституту «примирення сторін» як не забороненого процесуальним законодавством «двостороннього волевиявлення сторін, спрямованого на врегулювання спору на засадах взаємних поступок (домовленостей)» [8, с. 52], то допустимість застосування цієї процедури під час апеляційного й касаційного провадження є можливою. Хоча це питання також потребує ретельного вивчення та аналізу.

Запровадження процедури досудового регулювання спорів за допомогою судді, надання додаткових повноважень судді щодо висловлювання своєї думки, допомоги сторонам у вирішенні спору, використовуючи свої професійні знання, навикки й досвід, є одним із вагомих кроків до створення правосуддя, яке відповідатиме його значенню – діяльності суду, орієнтованої на утвердження верховенства права через ухвалення правосудного судового рішення [9, с. 79].

Законодавче визначення активної участі судді в примиренні сторін є вагомою передумовою в утвердженні незалежного та справедливого суду, відновленні довіри суспільства до судочинства.

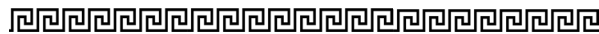
Також сподіваємось, що згодом органи державної влади й місцевого самоврядування зрозуміють, що досягнення згоди між сторонами, навпаки, може стати корисним насамперед для добровільного виконання умов угоди, оперативного надходження коштів до державного й місцевого бюджетів, уникнення зайвих витрат на примусове виконання судового рішення та оскарження судових рішень у вищих судових інстанціях.

Процедура досудового врегулювання спору повинна стати завершальною стадією в реалізації дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень.

Вигідність запровадження цієї процедури згодом повинні оцінити також адвокати.

Таким чином, наявні труднощі практичного застосування правового інституту «примирення сторін» в адміністративному судочинстві є більш надуманими, ніж реальними. Їх може бути подолано, а сам правовий інститут «примирення сторін» в адміністративному судочинстві підлягає подальшому науково-теоретичному опрацюванню й практичному розширенню. Також проведений аналіз свідчить, що доцільним кроком є внесення відповідних змін до процесуального законодавства з метою одночасного випробування в судовій практиці якісно нового субінституту «примирення сторін» як досудового врегулювання спору за допомогою судді. Адже одним із завдань науки є осмислення та аналіз практики з метою встановлення позитивних і негативних тенденцій впровадження, застосування й розвитку тих або інших правових ідей.

Ключові слова: правосуддя, примирення сторін, досудове врегулювання спору, повноваження судді, суб'єкти владних повноважень, адвокати.



У статті проведено аналіз практичного застосування правового інституту «примирення сторін» у чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України, наявних труднощів і перепон. Досліджено можливість застосування в адміністративному судочинстві істотно нової моделі субінституту «примирення сторін» – досудового врегулювання спору за допомогою судді. Розкрито сутність цієї процедури, її переваги й проблемні питання, які можуть виникнути. Висловлено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до процесуального законодавства України.

В статті проведено аналіз практичного застосування правового інституту «примирення сторін» в діючій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, існуючих складностей і перешкодах. Досліджено можливість застосування суттєво нової моделі субінституту «примирення сторін» – досудового врегулювання спору за допомогою судді. Розкрито сутність цієї процедури, її переваги і проблемні питання, які можуть виникнути. Висловлено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до процесуального законодавства України.

The article analyzes the practical application of the legal institution of “conciliation” in the current edition of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the existing difficulties and obstacles. We investigate the possibility of applying a new model significantly subinstituted “conciliation” – court settlement of the dispute by a judge. The essence of this procedure,

its advantages and problematic issues that may arise. Makes suggestions for changes and additions to the procedural law of Ukraine.

Література

1. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (специальний випуск). – Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
3. Гевко В.В. Реформа українського правосуддя: очікування та ризики / В.В. Гевко // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2013. – № 4. – С. 35–38.
4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088.
5. Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в ГПК и АПК РФ / А.Т. Боннер // Боннер А.Т. Избранные труды по гражданскому процессу / А.Т. Боннер. – СПб. : Изд-во юрид. фак-та Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005. – С. 980–991.
6. Бевзенко В.М. Примирення в адміністративному судочинстві України: спадок цивільного процесуального законодавства чи дієвий засіб врегулювання публічно-правових спорів? / В.М. Бевзенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3971/%C1>.
7. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матер. / Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва. – К., 2012. – № 2. – 188 с.
8. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / [В.К. Матвійчук, І.О. Хар] ; за заг. ред. В.К. Матвійчука. – К. : Алерта ; КНТ, 2008–2009. – Т. 2. – 2009. – 752 с.
9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

