

ДІЄВІСТЬ ІНСТИТУТУ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проведено аналіз застосування інституту примирення сторін при вирішенні адміністративно-правових спорів. Визначено та охарактеризовано низку ознак, які повинні бути властиві інституту примирення сторін. Висловлено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до процесуального законодавства України.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне судочинство, примирення сторін, суб'єкт владних повноважень, ознаки примирення, повноваження судді, угода про примирення.

**Клинчук Вікторія
Іванівна,**

студентка ОКР
«Магістр» 2 року
навчання юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Одним із шляхів удосконалення судової системи є підвищення рівня застосування в адміністративному судочинстві правового інституту примирення сторін.

Інститут примирення сторін — це потужний механізм, який може забезпечити реальну дієвість принципу процесуальної економії часу, а також забезпечити економію коштів.

Тому метою дослідження є пошук шляхів удосконалення функціонування інституту примирення сторін.

Серед останніх публікацій, де розглянуто примирення в адміністративному судочинстві, можна виділити дослідження таких вчених, як В. Бевзенко, Д. Проценко, Л. Сало, О. Сидельніков, Г. Ткач, Л. Юхтенко.

Незважаючи на наявність окремих наукових праць, які присвячені проблематиці примирення в адміністративному судочинстві України, слід зазначити, що це питання недостатньо розкрито в науковій літературі та потребує подальшого доопрацювання.

Адміністративне судочинство будується на принципах рівності учасників процесу, змагальності та їх диспозитивності, а також передбачається право сторін на їх примирення, але судова практика показує, що в судах адміністративної юрисдикції рідко застосовується інститут примирення сторін.

На кожній стадії та в будь-якій інстанції є встановлені на рівні КАС України норми, за якими суд зобов'язаний надати можливість сторонам примиритися. Стаття 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. У ст. 194 КАС України зазначено про можливість примирення на стадії апеляційного розгляду адміністративної справи. У свою чергу ст. 219 КАС України регулює питання примирення сторін під час касаційного провадження. Також можливе примирення сторін у процесі виконання судового рішення (ст. 262 КАС України).

Алгоритм побудови ст. 136 КАС України дає підстави зробити висновок про те, що одне із завдань адміністративного судочинства є примирення сторін. Але існує ще одна проблема, яка полягає в часі розгляду справи. Сторони наділені правом примиритися протягом усього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення. Інколи вони цей час встановлюють досить тривалий, а в ст. 122 КАС України йдеться про те, що адміністративна справа має бути

розглянута й вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС України. Хоча, суд і зупиняє провадження у справі в разі звернення обох сторін із клопотанням про надання їм часу для примирення — до закінчення строку, про який сторони заявили в клопотанні, однак багато вчених-правників вважають, що це є зловживання. У цій ситуації є очевидна конкуренція між двома нормами КАС України. Тому суд повинен давати строк на примирення з урахуванням ст. 122 КАС України — зазвичай, це два тижні [3].

Ще одна проблема під час застосування інституту примирення в адміністративних справах зумовлюється насамперед тим, що обов'язковою стороною в спорі є суб'єкт владних повноважень — орган державної влади чи місцевого самоврядування, який через свої повноваження жодним чином не може погодитися на взаємні поступки з другою стороною спору.

На думку В. М. Бевзенка, досягнення примирення між сторонами в адміністративній справі унеможливує 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 [1].

Однак не слід виступати за категоричну відмову від застосування інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві, доцільно визначити у КАС України категорії справ, де можливо застосувати процедуру примирення. Це мають бути справи, які стосуються індивідуальних адміністративних актів, тобто ті, які поширюються на конкретну особу чи на визначене коло осіб. Що ж стосується оскарження нормативних адміністративних актів, то справа повинна бути розглянута по суті. Судове рішення має містити в собі обґрунтування законності або незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Також процедура примирення не повинна суперечити публічному інтересу, і в КАС України має бути стаття, у якій будуть чітко передбачені вимоги, яким би мала відповідати угода про примирення. Наразі незрозумілою залишається форма та навіть назва такої угоди. Одні сторони укладають угоди про примирення, а інші мирові угоди. Так, у резолютивній частині ухвали Одеського апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2013 року в справі № 814/1270/13-а (справа про визнання нечинними податкових повідомлень-рішень) було

прийнято умови саме мирової угоди. Також про мирову угоду було зазначено в ухвалі Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 січня 2014 року у справі № 2а-0770/527/12 (справа про визнання нечинними податкових повідомлень-рішень). Дещо інший підхід зафіксовано в ухвалі того ж таки Закарпатського окружного адміністративного суду від 27 вересня 2013 року у справі № 807/3463/13-а (справа про стягнення податкового боргу). У вказаній справі сторони уклали угоду про примирення та подали її на розгляд суду [2].

Отже, з метою досягнення єдності в практиці щодо оформлення умов примирення потрібно чітко закріпити вимоги, яким має відповідати угода про примирення.

Також варто зазначити, що сторони в багатьох випадках не можуть дійти компромісу без участі посередника. Для вирішення цієї проблеми потрібно запровадити на законодавчому рівні субінститут «активного примирення сторін» — за посередництвом суду, тобто надати судді можливість брати активну участь у переговорах сторін із метою врегулювання спору, використовувати свій професійний досвід до завершення розгляду справи та винесення кінцевого судового рішення шляхом проведення так званого засідання в гнучкому, неформальному форматі, висловлювати власні думки щодо сильних і слабких рис у позиціях сторін, обговорювати факти, положення законодавства, судової практики, що стосується предмета спору, пропонувати свої варіанти вирішення спору, що неможливо почути під час судового розгляду справи. Це 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 судів [6, с. 87].

Варто зазначити, що дієвим інститут примирення сторін буде лише тоді, коли суд дійсно ґрунтовно оцінюватиме умови примирення на предмет законності. Проаналізувавши судову практику, можна зробити висновок, що адміністративні суди відповідально ставляться до обов'язку про перевірку умов примирення на предмет законності. Наприклад, Вінницький апеляційний адміністративний суд у справі № 822/2896/13-а постановив ухвалу про відмову в задоволенні заяви про закриття провадження в справі у зв'язку з примиренням сторін. Дослідивши матеріали справи, суд апеляційної інстанції дійшов висновку: оскільки судом першої інстанції вирішено спір на користь платника податку, а саме скасовано оскаржені податкові повідомлення-рішення, у зв'язку з чим колегія суддів вважає, що в цьому випадку умови примирення суперечать закону, а тому підлягають перевірці доводи, викладені в апеляційній скарзі.

Примирення сторін обов'язково має характеризуватися компромісним характером, бо в разі відсутності взаємних поступок буде мати місце не примирення, а відмова від позову позивачем чи визнання позову відповідачем. А примирення можливе лише тоді, коли кожна сторона поступається своїм інтересом задля

урегулювання спору. Можливо, варто на рівні положень про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування передбачити право йти на такий компроміс, але чітко визначити межі допустимих поступок з боку суб'єктів владних повноважень. Такі поступки мають сприяти швидкому та законному вирішенню спору, і в жодному разі не суперечити основним принципам діяльності суб'єктів владних повноважень.

З 1 вересня 2015 року набрала чинності нова редакція Закону України «Про судовий збір». У ній суттєво скорочено перелік «пільговиків» по сплаті судового збору. Зроблено це переважно за рахунок державних органів: органів прокуратури, Антимонопольного комітету України, Державної агенції резерву України, Міністерства юстиції України, Пенсійного фонду, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, органів праці та соціального захисту населення [4]. Усі ці суб'єкти тепер є платниками судового збору на загальних підставах. Отже, можна сподіватись, що таке нововведення не лише підштовхне суб'єктів владних повноважень шукати компроміс, але й сприятиме більш відповідальній та професійній юридичній роботі державних установ.

Для нашої держави важливим є досвід зарубіжних держав, де інститут примирення сторін плідно функціонує. Наприклад, у Республіці Польща на стадії підготовчого провадження суддя-медіатор може провести процедуру примирення. Тобто там судді обов'язково проходять додаткове навчання для того, щоб отримати

звання — суддя-медіатор. Можливо, українським суддям також варто проходити додаткове навчання, щоб розвивати та вдосконалювати свої професійні навички й знання щодо проведення процедури примирення сторін. Тому що суддя не лише повинен давати оцінку наданим йому фактам та обставинам, а й зобов'язаний спрямувати свої професійні знання й навички на допомогу людям у врегулюванні спору.

Також варто зазначити про українсько-канадський проект «Суддівська освіта — для економічного зростання», у межах якого пілотні суди України та учасники судових процесів уже змогли відчутти позитивні сторони запровадження в суді досудового врегулювання спору за допомогою судді.

Щоправда, сторони не дуже часто погоджувалися 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 справедливого суду та відновлення довіри суспільства до судочинства [6, с. 88].

Варто звернути увагу і на Рекомендації Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права. Відповідно до цієї Рекомендації інститут примирення сторін буде дієвим, якщо:

- передбачати можливість судового контролю під час примирення сторін;
- передбачити дотримання принципів рівності та безсторонності;
- передбачати забезпечення сторін у спорі відповідною інформацією

про можливість використання процедури примирення;

- забезпечувати незалежність і безсторонність судді;

- гарантувати справедливість відповідної процедури, забезпечуючи, зокрема, повагу до прав сторін у спорі та дотримання принципу справедливості;

- гарантувати, наскільки це є можливим, прозорість використання процедури примирення та певний рівень свободи розсуду;

- забезпечувати виконання рішень, досягнутих шляхом використання процедури примирення;

- передбачати можливості для завершення процедури примирення в межах розумного строку, встановлюючи для цього відповідні граничні терміни чи інші умови [5].

Проаналізувавши норми КАС України, можна стверджувати, що статті, які регулюють інститут примирення сторін, цілком відповідають Рекомендаціям Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві повинен діяти. Те, що цей інститут рідко застосовується в Україні, напевно, проблема більше на рівні ментальності, а не на рівні законодавчого врегулювання. Перш за все, ми повинні розглядати його як спосіб ліквідації публічно-правового спору, якому мають бути притаманні такі ознаки:

- вільне волевиявлення сторін;
- законність;
- компромісний характер.

Водночас, умови укладеної угоди про примирення мають бути взаємо-

прийнятими для сторін, інакше нівелюється сама суть примирення як правового інституту. Також потрібно звернути увагу на те, що в адміністративному судочинстві діє принцип офіційного з'ясування суддею всіх обставин у справі, і суддя зобов'язаний перевірити умови примирення на предмет їх законності, та чи не будуть порушені права, свободи, інтереси інших осіб. Саме така активна роль судді має стати гарантом утримання суб'єктів владних повноважень від свавілля і дієвості інституту примирення сторін.

Варто передбачити право йти на примирення на рівні положень про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Також потрібно внести зміни до КАС України задля забезпечення реального функціонування інституту примирення сторін:

— визначити, що процедуру примирення можна застосовувати лише в справах, які пов'язані з індивідуальними адміністративними актами;

— запровадити на законодавчому рівні субінститут «активного примирення сторін» — за посередництвом суду;

— чітко закріпити вимоги, яким має відповідати угода про примирення;

— визначити часові межі, які можуть бути надані сторонам для примирення.

Список використаних джерел:

1. 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>
2. Блажка Р. Примирення у податкових спорах: нарешті запрацювало / Р. Блажка, А. Кулеба [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://taxua.blogspot.com/2014/04/prumyrennya-podatkovy-spory.html>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 лист. 2015 р. : (офіц. текст). — К. : Паливода А. В., 2015. — 216 с. — (Кодекси України).
4. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>
5. Рекомендації Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B)
6. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування / Л. Р. Юхтенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://yurvisnyk.in.ua/v6_2014/16.pdf

Клинчук В. И. Действенность института примирением сторон в административном судопроизводстве: пути совершенствования

В статье проведен анализ применения института примирения сторон при решении административно-правовых споров. Определены и охарактеризованы ряд признаков, которые должны быть присущи институту примирения сторон. Высказаны предложения по внесению изменений и дополнений в процессуальное законодательство Украины.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное судопроизводство, примирение сторон, субъект властных полномочий, признаки примирения, полномочия судьи, соглашение о примирении.

Klynychuk V. I. The effectiveness of conciliation institute in administrative proceedings: ways to improve

The main objective of this article is examination of conciliation in dealing with administrative dispute. We give a general description of the concept and features of conciliation in administrative proceeding.

It also listed the rules of procedural law governing conciliation procedure when settling administrative disputes. Special attention is given to research the concept of the subject of power. One of the main issues of this article due to the fact that the settlement parties should not conflict with the public interest. An important focus in this article is devoted to analysis of jurisprudence on the application of the institute conciliation in resolving an administrative dispute.

The article mentions the compromise agreement on conciliation, because in the absence of mutual concessions will take place no reconciliation, and the rejection of the claim by the plaintiff or the defendant claim recognition and reconciliation is possible only when each side is inferior to their interest to settle the dispute. The paper also describes the important role of the judge during the conciliation process in an administrative dispute resolved. The essence of judicial control as a means of ensuring the legality during the conciliation and agreement on reconciliation has been established.

The article describes the experience of an international institute of conciliation and analyzed the recommendations of the Council of Europe in the field of administrative justice and administrative law.

We investigate the possibility of applying a new model significantly subinstituta "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.

Key words: administrative and legal dispute, administrative proceeding, conciliation, an authority signs of reconciliation, the powers of a judge, the settlement.

Стаття надійшла до друку 23 лютого 2016 р.