

УДК 342.9

## ПРИМИРЕННЯ СТОРІН У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕЯКІ ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ірина ЖЕЛТОБРІУХ

кандидат юридичних наук, суддя Верховного Суду України

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. 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. 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.

### MEDIATION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: LEGAL FRAMEWORK OF UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES AND PROSPECTS OF ITS FURTHER DEVELOPMENT

Iryna ZHELTOBRIUKH

Candidate of Law Sciences, Judge of the Supreme Court of Ukraine

According to the article the mediation in administrative proceedings in Ukraine has the following main features: 1) it may be complete or partial; 2) it is possible on condition of mutual concessions of the parties; 3) it is connected exclusively with the rights and duties of the parties with the possibility of going beyond the subject matter of the dispute provided that the terms do not infringe rights or interests of third parties; 4) it may not contradict the law or come outside the purview of the public authority; 5) it is the basis for a court resolution approving the directly enforceable terms of reconciliation. Expressing the view on the directions of improving of mediation procedures in administrative proceedings, the author states that in order to expand the practice of mediation in administrative proceedings, measures should be taken to eliminate some restraining factors, among which, in particular, the lack of jurisdiction of public authorities to act upon agreed terms (lack of power to take administrative actions set out in mediation agreement, etc.) and the mentality of civil servants, which is not conducive to elaboration in partnership with a private counterpart of a mutually acceptable solution, taking on themselves a responsibility for it and its proper implementation. Also, it should be made impossible to use mediation procedures to artificially delay the trial, to change the composition of the court or for other procedural abuses. Reflecting on ways to optimize institutional and legal frameworks of mediation in administrative proceedings on the basis of positive foreign experience, it is considered necessary to assess the advisability to oblige parties to submit a draft judgment on which the parties have reached agreement, to inform the court about the reasons to believe that reconciliation is probable and to run a training course for judges on mediation and reconciliation.

**Keywords:** *administrative proceedings; mediation in court proceedings; foreign practices relating to mediation of parties in administrative proceedings; powers of public authorities to implement mediatorial resolutions; professional training of judges in mediation.*

## RECONCILIEREA PĂRȚILOR ÎN PROCEDURILE ADMINISTRATIVE: EXPERIENȚA INTERNĂ ȘI STRĂINĂ A REGLAMENTĂRII LEGALE ȘI UNELE PERSPECTIVE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE

Reconcilierea părților în procedura administrativă se caracterizează prin următoarele caracteristici principale: 1) poate fi completă sau parțială; 2) are loc pe baza concesiunilor reciproce ale părților; 3) este legat, exclusiv de drepturile și obligațiile părților, cu posibilitatea de a depăși obiectul litigiului, dacă aceste condiții de conciliere nu încalcă drepturile sau interesele legal protejate ale terților; 4) nu poate contrazice legea sau să prevadă depășirea competenței subiectului puterii; 5) constituie baza unei rezoluții de aprobare a condițiilor de conciliere, care poate fi înaintată pentru executarea acesteia. Vorbind despre modalități de îmbunătățire a procedurilor de conciliere în procedurile administrative, s-a remarcat că ar trebui luate măsuri pentru a elimina practica concilierii părților în procedurile administrative, inclusiv incapacitatea oficialilor guvernamentali de a realiza reconcilierea din cauza legii privind organizarea și ordinea de funcționare a subiectului puterii, obstacole legale în calea respectării condițiilor de conciliere (lipsa puterii de a lua o decizie de administrare a puterii, determinată de condițiile de conciliere etc.) și mentalitatea administrației publice, ceea ce nu este favorabil subiectului puterii împreună cu decizia privată, asumându-și responsabilitatea pentru conținutul său și implementarea corespunzătoare. De asemenea, nu ar trebui să fie permise încercările de a utiliza proceduri de conciliere contrar scopului lor pentru întârzierea artificială a procesului sau schimbarea poziției instanței sau a altor abuzuri procedurale. Atunci când se iau în considerare modalitățile de optimizare a sprijinului instituțional și legal al concilierii în procedurile administrative pe baza experienței străine pozitive, este necesar să se stabilească adecvarea obligației părților de a depune un proiect de hotărâre judecătorească cu privire la care părțile au ajuns la conciliere, informează instanța cu privire la motivele speranței, sesizarea judecătorilor la un curs de pregătire cu privire la mediere și conciliere.

**Cuvinte cheie:** *procedură administrativă; concilierea părților în procedurile judecătorești; concilierea părților în procedurile administrative ale țărilor străine; pregătirea profesională a judecătorilor cu privire la mediere și conciliere.*

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.

Насамперед, видається слушним зауважити, що бачення, подібне до вищевикладеного, знайшло своє відображення у міркуваннях О.Д. Сидельнікова, який із посиланням на напрацювання Є.Р. Русиної зауважив, що відповідно до засад диспозитивності адміністративного процесу, право на вчинення цієї розпорядчої дії або право на примирення є суб'єктивним процесуальним правом сторони, адже воно пов'язане з розпорядження позовними засобами захисту, а також є важливою складовою її процесуально-правового статусу, оскільки воно дає можливість сторонам змінити комплекс наданих їм процесуальних засобів захисту свого права або охоронюваного законом інтересу, пов'язаних із пред'явленням позову [1, с. 80].

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 Укра-

їни). 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 заяву 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, с. 1-2, 7].

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 стосу-

ється, або їх представниками. Узгоджене сторонами судові 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, с. 84].

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, с. 256].

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.

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, с. 78].

Водночас, значна увага вчених приділяється гарантіям проти зловживань під час визначення умов примирення. Не викликає жодних сумнівів правильність позиції О.Д. Сидельнікова 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, с. 91].

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 взаємоприйнятним 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) [10, с. 10].

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 врегулювання, 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].

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 рішення 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. 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.

### Список використаної літератури

1. Сидельников О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від . Дата оновлення: 1 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9921>.
3. International Association of Supreme Administrative 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](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](https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf).
6. Kavalnè 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-vregulyuvannya-sporu-zachastyu-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, спец. 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](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011179).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА  
ЖЕЛТОБРІУХ Ірина Леонтіївна,  
кандидат юридичних наук, суддя Верховного  
Суду України;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR  
ZHELTOBRIUKH Iryna Leontiivna,  
Candidate of Law Sciences, Judge of the  
Supreme Court of Ukraine;

