

Сливка В. В.,

адвокат

Адвокатського об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена формулюванню конкретних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання правового статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві, що можуть бути враховані у процесі здійснення анонсованої Президентом України В.О. Зеленським судово-правової реформи 2021 року.

Автор зазначає, що у процесі реалізації запланованої на 2021–2025 роки судово-правової реформи в Україні необхідно внести зміни до чинного законодавства, що вдосконалюватимуть стан правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві з урахуванням досвіду держав – членів Європейського Союзу, адже одним з основних завдань реформи європейського законодавства є вдосконалення правового регулювання альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, зокрема шляхом примирення.

Окреслюється перелік нормативно-правових актів та норм законодавства, що потребують змін для вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Запропоновано вдосконалити правове регулювання: правового статусу сторін спору, які бажають примиритись, шляхом доповнення Кодексу адміністративного судочинства України статтею 191–2, у якій будуть визначатись основні права й обов'язки таких осіб; правового статусу судового примирителя, шляхом доповнення статтею 191–3 Кодексу, у якій буде визначено правосуб'єктність, права й обов'язки примирителів; правового статусу третіх осіб у процедурі примирення сторін шляхом доповнення Кодексу статтею 191–4, що визначатиме межі прав і обов'язків цих осіб у процедурі примирення.

Особлива увага у статті автором приділяється окресленню чіткого переліку обмежень і заборон, що поширюються на судових примирителів, а також визначенню обсягу основних гарантій діяльності судових примирителів, що мають бути закріплені в положеннях пропонованого Закону України «Про примирення сторін спору».

У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, примирення, пропозиції, публічно-правовий спір, судове примирення, судово-правова реформа.

Постановка проблеми. Із 2020 р. в Україні активізувався процес поступового здійснення судово-правової реформи на період із 2021 по 2025 рр. Протягом цього періоду мають бути здійсненні заходи, спрямовані на забезпечення сталого розвитку судової системи та наближення засад функціонування

системи правосуддя до координат функціонування цієї системи в державах – членах Європейського Союзу (далі – ЄС). Водночас останні судово-правові реформи, що відбуваються в державах – членах ЄС на виконання Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 р. № 2008/52/ЄС, продемонстрували концептуальну зміну в ЄС розуміння ролі суду у вирішенні публічно-правових спорів. Метою цих реформ є вдосконалення правового регулювання альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, зокрема шляхом примирення. Що ж стосується запланованої в Україні реформи, то нею: 1) не враховуються поточні тенденції трансформації системи правосуддя, ролі суду, що відбуваються в державах – членах ЄС, передусім у частині вдосконалення альтернативних способів вирішення спорів, зокрема примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) не вирішуються актуальні проблеми правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві. Саме тому у процесі реалізації запланованої на 2021–2025 рр. судово-правової реформи в Україні необхідно внести зміни до чинного законодавства, що вдосконалюватимуть стан правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві з урахуванням досвіду держав – членів ЄС. Проте відповідні зміни законодавства сприятимуть вирішенню проблем примирення сторін публічно-правового спору, коли вони ґрунтуватимуться на сучасній науковій думці про примирення сторін. З огляду на це надзвичайне значення в адміністративно-правовій науці нині мають дослідження проблематики правового регулювання примирення та пропозиції щодо вирішення таких проблем.

Вирішенню тих чи інших проблем правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві вже приділялась увага вітчизняних юристів-адміністративістів, серед яких С.С. Білуга [1], І.В. Желтобрюх [2], М.М. Зайка [3], О.М. Михайлов [4], Т.А. Плугатар [5], О.Д. Сидельников [6], Л.Р. Юхтенко [7] й інші науковці. Попри це, варто зазначити, що вченими ще не робились спроби викласти комплексні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання правового статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Мета статті – формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання правового статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. Для досягнення цієї мети вирішуються такі завдання: 1) окреслити перелік нормативно-правових актів та норм законодавства, що потребують змін у результаті вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів

процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) викласти пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу вказаних осіб; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті розгляду питання про вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві на особливу увагу заслуговує питання врегулювання правового статусу сторін примирення та судового примирителя. Вказане передбачає потребу:

1) удосконалення Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, зокрема, шляхом розроблення й ухвалення проекту закону України «Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства». Пропонованим законопроектом передусім необхідно викласти гл. 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін» КАС України в новій редакції, а саме: а) змінити назву гл. 5 на «Відмова позивача від позову»; б) скасувати ст. ст. 190 і 191 КАС України. Зважаючи на це, Кодекс доцільно доповнити гл. 5–1 «Примирення сторін», яка буде містити основні положення про примирення сторін, а саме такі статті: ст. 191–1 «Примирення сторін»; ст. 191–2 «Сторони спору, які бажають примиритись»; ст. 191–3 «Судовий примиритель»; ст. 191–4 «Треті особи у процедурі примирення сторін»; ст. 191–5 «Підстави та умови примирення»; ст. 191–6 «Порядок примирення сторін»; ст. 191–7 «Спільна заява про примирення сторін»; ст. 191–8 «Затвердження судом умов про примирення сторін»; ст. 191–9 «Виконання умов примирення»;

2) розроблення й ухвалення проекту закону України «Про примирення сторін спору».

У межах пропонованих змін законодавства щонайперше доцільно вдосконалити правове регулювання правового статусу сторін спору, які бажають примиритись. У пропонованій ст. 191–2 «Сторони спору, які бажають примиритись» КАС України мають бути передбачені такі частини:

а) права сторін спору, які бажають примиритись:

«1. Сторони спору, які бажають примиритись, мають право: 1) брати участь у процедурі примирення особисто чи через представника, який не може діяти всупереч волі довірителя; 2) обрати судового примирителя з переліку судових примирителів, запропонованих судом, або ж обрати іншого судового примирителя, що, на думку сторін спору, які бажають примиритись, є найбільш відповідним для вирішення їхнього спору шляхом примирення; 3) вимагати від судового примирителя пояснення мети та завдань дій (актів), що здійснюються (створюються, ухвалюються) у межах процедури примирення; 4) вимагати заміни примирителя за наявності обставин, які свідчать про його упередженість, наявність конфлікту інтересів, некомпетентність, непрофесіоналізм та неетичність примирителя; 5) укласти угоду про примирення та подати її на затвердження до суду; 6) відмовитись від участі у процедурі примирення за наявності обставин, які свідчать про недобросовісні дії іншої сторони спору, що бажає примиритись; 7) однаковою мірою брати участь у процедурі примирення, користуючись рівними правами, способами та засобами в доведенні аргументів на користь конкретного варіанта примирення, в отриманні необхідної інформації для примирення, в оцінці прийнятності умов примирення, розроблених судовим примирителем або іншою стороною спору, що бажає прими-

ритись; 8) на власний розсуд розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами»;

б) обов'язки сторін спору, які бажають примиритись:

«2. Сторони спору, які бажають примиритись, зобов'язані: 1) добросовісно користуватись своїми процесуальними правами, не зловживати своїм правовим становищем у процедурі примирення; 2) не розголошувати відомості, які стали їм відомі у процесі примирення, без письмового дозволу іншої сторони спору, що бажає примиритись, та яка надала цю інформацію; 3) виконувати умови примирення, затверджені судом».

Також у контексті вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві доцільно врегулювати правовий статус судового примирителя. У пропонованій нами ст. 191–3 «Судовий примиритель» КАС України, зважаючи на зміст ст. R131–12 КАС Франції, ч. 1 ст. 3, ч. ч. 1 і 2 ст. 4, п. п. 1–5 ч. 1 ст. 54, ст. ст. 56–68 Закону Франції від 31 грудня 1971 р. № 71–1130, Декрету від 20 березня 1978 р. № 78–381, повинні міститись такі частини:

а) визначення правосуб'єктності осіб, які можуть бути судовими примирителями, а також окреслення переліку обмежень і заборон, що поширюються на судових примирителів. З огляду на те, що зазначені вимоги до правосуб'єктності судових примирителів та відповідні обмеження і заборони доцільно окреслити у проекті закону України «Про примирення сторін спору», у ч. 1 пропонованої нами ст. 191–4 КАС України варто вказати на те, що на судових примирителів в адміністративному судочинстві поширюються відповідні вимоги до правосуб'єктності, обмеження та заборони, передбачені у відповідній статті зазначеного законопроекту. Зазначену статтю «Примиритель» проекту закону України «Про примирення сторін спору» доцільно викласти в такому вигляді:

«1. Судовим примирителем може бути особа, яка є суддею у відставці або адвокатом та має стаж роботи в галузі права не менше трьох років, склала кваліфікаційний іспит, склала присягу примирителя, отримала сертифікат примирителя та володіє державною мовою.

2. Не може бути примирителем особа: 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; 2) яка має хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судового примирителя; 3) звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, дізнавача, нотаріуса, із професійної публічної служби за порушення присяги, учинення корупційного правопорушення, – протягом трьох років із дня такого звільнення; 4) яка має незняту чи непогашену судимість; 5) на яку протягом останніх трьох років було накладено адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; 6) не зареєстрована в Державному реєстрі примирителів; 7) яка не має сертифіката судового примирителя»;

3. Судовий примиритель має право здійснювати будь-яку іншу діяльність, яка не заборонена законодавством України. Несумісною з діяльністю примирителя є: 1) робота на посадах осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 2) військова або альтернативна (невійськова) служба.

4. Примиритель повинен забезпечувати прозорість та інформативність своєї діяльності, забезпечувати доступ до інформації про: 1) мету, завдання, принципи, порядок і зміст процедури примирення, обмеження права на примирення; 2) роль процедури примирення у вирішенні спору; 3) будь-які витрати сторін, пов'язаних із вирішенням спору шляхом при-

миріння; 4) графік здійснення процедури примирення; 5) професіональність і компетентність примирителя»;

б) окреслення прав і обов'язків судового примирителя. У ч. 2 запропонованої нами ст. 191–3 КАС України доцільно закріпити посилання на статтю «Права та обов'язки примирителя» проекту закону України «Про примирення сторін спору», яка повинна застосовуватись в адміністративному судочинстві з урахуванням особливостей примирення в такому судочинстві.

Пропоновану статтю «Права та обов'язки примирителя» Закону України «Про примирення сторін спору» доцільно викласти в такому вигляді:

«1. Примиритель має право: 1) отримувати з Державного бюджету України винагороду примирителя за здійснення процедури примирення сторін; 2) інформувати громадськість про здійснення примирювальної діяльності з дотриманням принципу конфіденційності.

2. Примиритель у своїй діяльності повинен: 1) дотримуватись вимог Кодексу етики судових примирителів, яка затверджується Вищою радою правосуддя; 2) бути неупередженим, не допускати конфлікту інтересів та забезпечувати сторонам спору, які бажають примиритись, рівну участь у процедурі примирення.

3. Примиритель у межах процедури примирення повинен: 1) до початку примирення сторін пояснювати сторонам спору, які бажають примиритись, мету, завдання примирення, а також їхні права й обов'язки у процедурі примирення; 2) у процесі примирення проводити зустрічі з усіма сторонами водночас, надавати їм усні та письмові реалістичні рекомендації щодо здійснення взаємних поступок, результатом яких має стати повне або часткове вичерпання спору; 3) допомагати сторонам спору у складанні заяви про примирення; 4) діяти лише за обопільною згодою сторін спору, які примиряються; 5) зберігати в таємниці відомості, які стали йому відомі під час примирення, без дозволу сторін примирення; 6) відмовитись від участі у процедурі примирення сторін за наявності обставин, які перешкоджають його неупередженості».

Оскільки права й обов'язки судового примирителя, а також сутність процедури примирення (особливо примирення сторін в адміністративному судочинстві) вказують на те, що в цій процедурі баланс сторін може дотримуватись лише в тому разі, коли примиритель зможе бути справді незалежним, спроможний виконувати свої обов'язки повною мірою та на належному рівні, у законодавстві повинні також закріплюватись гарантії діяльності такого суб'єкта (тут відображається логіка ч. ч. 1 і 2 ст. 4 Директиви Європейського парламенту і Ради від 21 травня 2008 р. № 2008/52/ЄС, п. п. «А» і «В» ч. II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 р. № С (2001) 1016 про гарантування державами – членами ЄС діяльності медіаторів). Вказане обґрунтовує необхідність закріплення у запропонованому нами проекті закону України «Про примирення сторін спору» статті «Гарантії діяльності примирителя», у якій треба зазначити, що примиритель: незалежний від сторін, органів публічної служби, суду, інших фізичних та юридичних осіб; самостійний у виборі засобів і методів примирення, передбачених законами України. Також варто зазначити правило, яким передбачається, що примиритель: 1) не може бути допитаний як свідок про відомості, що стали йому відомі під час здійснення процедури примирення, за винятком випадків, передбачених законами України; 2) несе юридичну відповідальність за свою діяльність відповідно до

законів України, з урахуванням положень Кодексу етики судових примирителів.

Крім правового статусу сторін публічно-правового спору та судового примирителя, у контексті питання, що нами розглядається, потребує врегулювання також правовий статус третіх осіб у процедурі примирення сторін. Пропонована ст. 191–4 «Треті особи у процедурі примирення сторін» КАС України повинна бути викладена в такому вигляді:

«1. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у процедуру примирення на стороні позивача або відповідача до підписання сторонами спільної заяви про примирення та подання її до суду на затвердження.

2. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть бути залучені за заявою сторони, з якою погоджується інша сторона, підписуючи її, або за ініціативою судового примирителя, за згодою сторін, що підтверджується підписами сторін проміжного рішення примирителя щодо залучення третьої особи.

3. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, користуються процесуальними правами і несуть процесуальні обов'язки сторони, за винятком прав, передбачених п. п. 2, 4 і 5 ст. 191–2 цього Кодексу».

Висновки. У підсумку можемо дійти висновку, що нині на підставі комплексного дослідження особливостей примирення сторін публічно-правового спору в Україні та в державах – членах ЄС, з урахуванням основних актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України, можна окреслити загальну тенденцію розвитку правового регулювання вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення. Водночас зазначений концептуальний та інституційний розвиток можливий у тому разі, коли законодавцем відповідна трансформація ролі адміністративного суду й альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів буде здійснюватися послідовно та комплексно. Саме тому вбачається доцільність у тому, щоби відповідні зміни законодавства відбувались у контексті анонсованої Президентом України на 2021 р. судово-правової реформи.

Література:

1. Білуга С.С. Угода про примирення за наслідками досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: особливості правової природи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. Т. 1. С. 188–191.
2. Желтобрюх І.Л. Примирення сторін в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2020. № 4. С. 112–117.
3. Заїка М.М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
4. Михайлов О.М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 29–30 листопада 2011 р.: у 2-х ч. Одеса: ПФП, 2011. Ч. 2. С. 77–80.
5. Плугатар Т.А., Катаєва Е.В. Напрями вдосконалення правового регулювання юрисдикції адміністративних судів України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 82–89.
6. Сидельников О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.

7. Юхтенко Л.Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.
8. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2018 р. Київ : Верховний Суд, 2019. 42 с.
9. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у першому півріччі 2019 р. Київ : Верховний Суд, 2019. 61 с.

Slyvka V. Proposals for improving the legal regulation of the status of subjects of conciliation process in administrative proceedings

Summary. The article is devoted to the formulation of specific proposals for improving the legal regulation of the legal status of the subjects of the procedure of conciliation of the parties in administrative proceedings, which can be taken into account in the implementation of the judicial and legal reform announced by the President of Ukraine V.O. Zelensky in 2021.

The author notes that in the process of implementation of the planned judicial reform in 2021–2025 in Ukraine it is necessary to make changes to existing legislation that will improve the legal regulation of conciliation in administrative proceedings, taking into account the experience of EU member states. European legislation is to improve the legal regulation of alternative ways of resolving public disputes, in particular through conciliation.

The author outlines a list of normative legal acts and legislative norms that need to be changed as a result of improving the legal regulation of the status of subjects of the conciliation procedure of the parties in administrative proceedings.

It is proposed to improve the legal regulation of the legal status of the parties to the dispute who wish to conciliate, by adding Art. 191–2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine which will define the basic rights and obligations of such persons; the legal status of a judicial conciliator, by adding Art. 191–3 of the Code which will define the legal personality, rights and obligations of conciliators; the legal status of third parties in the conciliation procedure by supplementing the Code with Art. 191–4 which will determine the limits of the rights and obligations of the relevant persons in the conciliation procedure.

The author pays special attention to the definition of a clear list of restrictions and prohibitions that apply to judicial conciliators, as well as to the definition of the scope of the main guarantees of the activities of judicial conciliators, which should be enshrined in the provisions of the proposed law of Ukraine “On Conciliation of the parties to a dispute”.

The conclusions to the article summarize the results of the study.

Key words: administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, judicial and legal reform, judicial conciliation, recommendations, conciliation.