

*Білуга С. С.,
здобувач кафедри адміністративного
та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

УГОДА ПРО ПРИМИРЕННЯ ЗА НАСЛІДКАМИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ СПОРІВ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ

Анотація. Стаття присвячена проблемі визначення правової природи угоди, укладеної сторонами адміністративного спору за наслідками проведення процедури досудового врегулювання спору.

Ключові слова: адміністративне судочинство, досудове врегулювання адміністративного спору, суб'єкт владних повноважень, мирова угода, примирення сторін.

Постановка проблеми. Поширення альтернативних судочинству способів розв'язання правових спорів відкриває нові перспективи утвердження засад правової держави в Україні, адже чим більше різноманітних способів захисту своїх прав, тим більш зрілою є правова система країни, тим вищий рівень правової культури громадян. Слід зауважити, що формування альтернативних позасудових способів вирішення спорів у приватноправовій сфері є визнаним напрямком розвитку сучасної юридичної науки і законодавства, в той час, як можливість поширення таких способів на адміністративні спори та створення альтернативних форм вирішення справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів є досить дискусійним питанням, яке критично оцінюється і науковцями, і практикуючими дослідченими юристами.

Успішність поширення несудових процедур розв'язання адміністративних спорів, зважаючи на їх специфіку, безпосередньо залежить від якості нормативного врегулювання усіх аспектів їх проведення та закріплення досягнутого результату. Саме тому важливим є ретельне дослідження специфіки підсумкового результативного акту – угоди про примирення, яка укладається сторонами спору за наслідками досудового врегулювання.

Мета статті полягає у вивченні правових наслідків проходження експериментальної процедури досудового врегулювання адміністративного спору (далі – ДВАС) на сучасному етапі та визначенні подальших перспектив нормативного врегулювання юридичної сили угоди про примирення, укладеної щодо адміністративного спору в позасудовому порядку.

Досягнення зазначеної мети передбачає, по-перше, дослідження правових наслідків проведення процедури ДВАС, що здійснюється в межах експерименту в окремих адміністративних судах; визначення правової природи підсумкового результативного акту, який приймається в результаті процедури ДВАС; формулювання пропозицій щодо перспектив нормативного регулювання угод про примирення, укладених за результатами ДВАС.

Мирова угода є одним з найбільш швидких, дешевих і вдалих способів вирішення конфлікту, що виник між сторонами, адже такий спір припиняється за вільним волевиявленням сторін і, як правило, не залишає у них почуття незадоволеності [1, с. 22]. На практиці наявні два види мирових угод: позасудові і судові мирові угоди. Перший вид угоди полягає в розв'язанні спору без звернення до суду і є угодою про вирішення

матеріально-правового спору на взаємовигідних для сторін умовах [2, с. 180]. Слід зауважити, що питання позасудового примирення не знайшло належного теоретичного опрацювання, тому формування правової природи угоди про примирення за наслідками ДВАС відбувається під впливом теоретичних доробок фахівців цивільного та адміністративного процесу, які досліджували інститут мирової угоди, укладеної в межах судового процесу: О. О. Грінєнка, Г. П. Тимченка, М. С. Тупічева, Л. М. Федіяка, Ю. О. Кольченка.

Вклад основного матеріалу. Поняття мирової угоди в доміє досить давно та зустрічається майже у всіх правових системах, але зміст, який вкладається в це поняття, різниться в залежності від конкретної правової системи та країни, де це явище реалізується. Відмінності можуть стосуватися майже всіх його елементів – починаючи від самої назви і до суб'єкта, об'єкта, процедури та стадії процесу, на яких дозволяється застосування мирової угоди. Наприклад, суд може приймати мирову угоду без дослідження її справедливості та добросовісності сторін, однак з цього правила існують винятки: в США суд повинен обов'язково затвердити договір про врегулювання спірної ситуації за позовами неповнолітніх або недієздатних осіб, кількох осіб, певних довірених осіб тощо [3, с. 157]. В Україні адміністративний суд не визнає мирову угоду, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси [4].

Головний елемент мирової угоди, а саме – її юридичний зміст, також не є однаковим у різних країнах. Так, за законодавством деяких держав – це не що інше, як різновид договору, де змістом є фіксація обіцянки виконати певну дію чи відповідно утриматися від певних дій, і характеризується добровільним порядком його виконання [5, с. 349]. Це стосується Іспанії та Нідерландів. Щодо держав системи «загального» права, то тут мирова угода також вважається різновидом договору, однак цей договір є зобов'язанням відшкодувати збитки у разі невиконання обумовлених дій [2, с. 179].

У таких країнах, як постсоціалістичні держави Європи, Франція чи Японія, а також в деяких інших країнах інститут мирової угоди розглядається як різновид судового рішення, який може бути обговорений у порядку, передбаченому для судових рішень [6, с. 83]. У Німеччині мирова угода є різновидом виконавчого документа, яку сторони мають право відкликати, керуючись принципом диспозитивності цивільного процесу [7].

Серед сучасних дослідників сформувалася думка щодо подвійної природи мирової угоди: комбінації принципів договірності права та судового рішення про врегулювання матеріальних правовідносин, але з вагомим ухилом до виду судового рішення, яке має бути гарантоване Державною виконавчою службою та Законом України «Про виконавче провадження» [8, с. 519].

Багатоаспектність мирової угоди не змінює її загального значення та цінності, оскільки вона має за мету прискорення

судового розгляду з найменшими втратами для сторін спору та є своєрідним показником прозорості та рівня демократизації судового процесу держави [8, с. 519]. Ця якість мирової угоди має вираз не лише щодо угод, укладених в суді, але й внаслідок інших процедур, спрямованих на врегулювання спору.

Слід відзначити, що можливість укладення мирової угоди має безпосередній зв'язок із вільним розсудом сторін спору та достатнім полем для варіювання власної позиції щодо його предмету. Ця умова суттєво ускладнює застосування мирових угод суб'єктом владних повноважень, який діє виключно в межах наданих йому повноважень. Проте, вираженою тенденцією сучасних демократичних процесів в світі є розширення сфери дискреції суб'єкта влади. В Україні ця тенденція також поступово поширюється, зокрема згідно з п. 22 Постанови про затвердження переліку підстав для призупинення митного оформлення товарів, щодо яких правовласником не подано заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності, за ініціативою митного органу правовласник або його представник протягом терміну зупинення митного оформлення об'єкта інтелектуальної власності має подати позовну заяву до суду про захист його прав або самостійно врегулювати питання порушення прав з власником об'єкта, митне оформлення якого зупинено [9]. Форма врегулювання спору в цьому нормативному акті не визначена, проте, фахівці сходяться на тому, що такі домовленості мають оформлятися мировою угодою [10, с. 33-34].

Як вказує Г. П. Тимченко, розвиток сучасного процесуального законодавства щодо мирової угоди повинен йти у напрямі запровадження окремих засідань або конкретних (відокремлених) процесуальних заходів (процедур), мета яких – виключно врегулювання спору і примирення сторін [11, с. 95]. У цьому зв'язку не можна погодитися з думкою Н. Л. Бондаренко-Зелінської, котра, досліджуючи процесуальні дії судді щодо підготовки справ, дійшла висновку, що виконання дій щодо врегулювання спору має відбуватися у попередньому судовому засіданні після вирішення всіх інших завдань підготовки. О. І. Носирева, вивчаючи досвід США в альтернативному вирішенні спорів, відзначає, що врегулювання конфлікту може передувати діям щодо підготовки справи або обидва напрями діяльності можуть виконуватися паралельно [12, с. 26].

Універсальність мирової угоди для судочинства і несудових процедур врегулювання адміністративних спорів може бути широко використане при формуванні національної моделі альтернативних способів врегулювання адміністративних спорів. Слід підтримати думку В. О. Рязановського, що процесуальне законодавство тільки виграє від того, що в ньому з'являться норми, які регулюють порядок проведення на попередніх стадіях процесу примирних процедур [13, с. 33]. Вчений посиляється на досвід розвинених європейських країн в контексті наявності спеціальних законів про медіацію (посередництво). В Україні розроблено проекти закону про медіацію, які вже тривалий час знаходяться в стадії доопрацювання, але у якості експерименту ДВАС здійснюється на базі чотирьох судів: Івано-Франківського міського суду, Малиновського районного суду міста Одеси, Одеського окружного адміністративного суду та Івано-Франківського окружного адміністративного суду. Враховуючи експериментальний характер такої діяльності, ДВАС неможливий без залучення суду, але в перспективі має становити самостійну, окрему від судочинства процедуру.

Досудове врегулювання адміністративного спору є альтернативою судовому врегулюванню спорів, де пошук взаємоприйнятної рішення відбувається не на основі формальних документів, а зважаючи виключно на пошук балансу інтересів

сторін шляхом проведення низки переговорів, висловлення думок та пропозицій за участю незалежної особи (судді-медіатора), яка діє на засадах незалежності та неупередженості, сприяє підтримці та розвитку між сторонами культури їхніх відносин, досягненню позитивного результату і взаємопорозуміння у спорі, що виник між ними.

Процедура ДВАС припиняється: 1) укладенням сторонами угоди про результати ДВАС; 2) заявою судді-медіатора, зробленою після консультацій зі сторонами про те, що подальші дії в рамках врегулювання спору не призведуть до укладення угоди про результати ДВАС; 3) заявою всіх сторін ДВАС про його припинення. Саме укладання сторонами угоди про примирення є результативним завершенням досліджуваної процедури.

Л. Юхненко вважає, що у разі досягнення згоди сторони підписують мирову угоду, яка підлягає затвердженню ухвалою суду і має юридичну силу судового рішення [14, с. 108]. Однак, як уявляється, термін «мирова угода» в контексті ДВАС використовувати не доречно, адже мирова угода існує в межах адміністративного судового процесу. Вважаємо, що треба відмежовувати мирову угоду, яку пропонує заключити суддя на підготовчій стадії адміністративного судочинства, від угоди про результати ДВАС, у якій суддя виступає як медіатор (посередник).

Ст. 113 КАС України містить положення про те, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Примирення (мирова угода) в адміністративному судочинстві України є універсальним й ефективним інструментом врегулювання конфлікту між сторонами судового спору, де адміністративне процесуальне законодавство прагне забезпечити максимальну можливість його використання [15, с. 167]. Хоча згідно з КАС України примирення можливе на будь-якій стадії процесу, основні зусилля щодо врегулювання спору між сторонами шляхом її укладення докладаються на стадії підготовчого провадження.

Можна погодитися з О. М. Михайловим, що ознаками примирення сторін в адміністративній справі є: розпорядча дія; багатостороння (частіше двостороння) дія; процесуальна дія, спрямована на вирішення спору сторонами, що сперечаються, а не судом; процесуальна дія, що здійснюється шляхом узгодження умов, на яких сторони припиняють спір; затверджене судом примирення (мирової угоди) є підставою для закриття провадження в адміністративній справі [16, с. 302].

В адміністративному судочинстві досягнення примирення – це розпорядча процесуальна дія. Вимоги (ст. 58, 59 КАС України) до особливого порядку оформлення повноважень представника, підвищені вимоги до процесуального оформлення даної дії (ст. 136 КАС України) – процесуальні гарантії, спрямовані на підвищення відповідальності осіб, що розпоряджаються правом, за наслідки своїх дій. Сторони розпоряджаються процесуальним правом на отримання захисту порушеного суб'єктивного права або інтересу позивача, що охороняється законом, і правом на захист відповідача від необґрунтованих вимог позивача за допомогою вирішення справи судом. Серед дослідників інституту примирення (мирової угоди) неоднозначно вирішено питання про те, чи відбувається при досягненні примирення розпорядження матеріальним правом чи тільки процесуальним. Більшість дослідників вважають, що розпорядження матеріальним правом може існувати при досягненні примирення (укладенні мирової угоди). Більш того, М. Тупічев вважає, що розпорядження матеріальним правом в акті примирення (мирової угоди) присутнє завжди, чим дана дія відрізняється від від-

мови від позову [17, с. 14]. Р. Гукасян відзначає, що у мировій угоді йдеться про матеріальні права, що припускаються, тому сторони розпоряджаються процесуальними правами [18, с. 86]. Додатково можна відзначити, що і суди орієнтуються на те, що при укладанні мирової угоди відбувається розпорядження не тільки процесуальними, але і матеріальними правами, тому для здійснення розпорядчих дій потрібне спеціальне застереження в довіреності представника.

Суттєвою відмінністю мирової угоди в адміністративно-судочинстві є прийняття процесуального документу, що оформляє закінчення справи шляхом досягнення примирення (укладення мирової угоди), є ухвала про закриття провадження в адміністративній справі.

Варто наголосити на тому, що укладання мирової угоди є юридичним фактом, що тягне припинення провадження тільки в разі посвідчення його судом – відмінність процесуального інституту примирення від так званої «позасудової мирової угоди», яка тяжіє до матеріально-правового договору між сторонами.

У разі досягнення згоди у результаті ДВАС сторони підписують угоду про результати досудового врегулювання спору, яка сьогодні в обов'язковому порядку підлягає затвердженню ухвалою суду. Для цього справа повертається судді, в провадженні якої вона знаходиться, який закриває провадження по справі у зв'язку з примиренням сторін відповідно до ч. 3 ст. 113 КАС України, та постановляє ухвалу, в якій фіксуються умови примирення.

Угода про результати ДВАС, що укладається в результаті означеної процедури, укладається між сторонами спору у простій письмовій формі відповідно до загальних засад адміністративного процесуального законодавства України та принципів процедури ДВАС, містить викладення досягнутих сторонами в ході процедури спільних рішень щодо позасудового врегулювання спору і підписується усіма сторонами.

Угода про результати ДВАС містить: 1) дату та місце укладення угоди про результати процедури ДВАС; 2) найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові за його наявності (для фізичних осіб) сторін досудового врегулювання спору, їхнє місце знаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); 3) предмет адміністративного спору; 4) викладення рішення, досягнутого сторонами за наслідками ДВАС [19].

Важливим фактором, який дозволяє використовувати угоду про примирення за наслідками процедури ДВАС у більш гнучкий спосіб, є можливість сторін визначити в угоді інші положення та домовленості. Сторони можуть зафіксувати в угоді про примирення питання, які виходять за межі предмету спору.

Для встановлення правової природи угоди про примирення за результатами процедури ДВАС надзвичайно важливо визначити гарантії її виконання. Проте питання щодо необхідності надання юридичного статусу угоді про завершення процедури ДВАС залишається відкритим. Сьогодні така угода є обов'язковою для виконання сторонами процедури ДВАС, оскільки вона затверджується відповідним рішенням суду. У контексті даного питання В. Кузьмишин розглядає механізм перетворення угоди про медіацію (ДВАС) в ухвалу про примирення сторін, яка регламентується процесуальним законодавством [20]. Такий варіант не є єдиним можливим. Так, Л. Юхтенко наголошує на тому, що зважаючи на виключно добровільні засади процедури ДВАС, а також на те, що вся ця діяльність спрямована на віднаходження рішення, яке задовольняє обидві сторони, кінцева угода має виконуватися виключно на добровільних засадах [14, с. 110]. Саме такий підхід відображає сутність процеду-

ри ДВАС, адже якщо угода не виконуватиметься сторонами, це буде свідченням того, що в ній не в повній мірі вирішено конфлікт і сторони не досягли компромісу насправді.

Також, характеризуючи угоду, прийняту за наслідками процедури ДВАС, варто відзначити, що на сьогоднішній день вона не має самостійного значення. Окрім того, що вона потребує оформлення ухвалою суду, відсутні механізми її оскарження. У випадку невиконання угоди за результатами процедури ДВАС однією із сторін, сторони мають право звернутися до суду в загальному порядку, тобто, розгляд спору відбуватиметься з моменту, на якому провадження було припинено.

Висновки. На наш погляд, у випадку запровадження в Україні процедури ДВАС як самостійної відокремленої від адміністративного судочинства, угода про примирення не може бути предметом оскарження в суді. Вочевидь невирішений спір є самодостатнім приводом для звернення до суду і угоди, укладені щодо нього поза судом, недобросовісність сторін, чи будь-які інші підстави не можуть обмежувати право особи на судовий захист.

Резюмуючи вищесказане, можна зазначити, що угоди про результати ДВАС являють собою сприятливий позасудовий спосіб врегулювання спорів, що призведе сторони, які уклали угоду, до задовільних результатів, а саме, вирішить їх проблему і заощадить час і кошти по здійсненню правосуддя.

Література:

1. Тришина Е. Г. Самоконтроль как самостоятельный вид судебного контроля за качеством правосудия / Е. Г. Тришина // Вестник СГАП. – 1999. – № 1. – С. 18-23.
2. Тимченко Г. П. Розпорядчі права сторін у судовому процесі: деякі аспекти проблеми / Г. П. Тимченко // Часопис Київського університету права. – 2010. – Вип. 10. – С. 155-161.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – № 37. – Ст. 446.
4. Коментар Цивільного процесуального кодексу України / За ред. Я. П. Зейкан (2-ге вид., доповн.). – К.: Юридична практика, 2007. – 674 с.
5. Фединак Л. Мировая угода як спосіб врегулювання цивільно-правових спорів: окремі питання / Л. Фединак // Право України. – 2003. – № 4. – С. 176-182.
6. Бортнік О. Г. Мировая угода у цивільному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / О. Г. Бортнік. – Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 227 с.
7. Кубко Є. Право Німеччини: тенденції ефективності / Є. Кубко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3466>.
8. Гріненко О. О. Порівняльний аналіз сутності мирової угоди за законодавством України та зарубіжних країн / О. О. Гріненко // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. матеріалів міжнар. наук. симпозиуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8-11 квітня 2009 р.). – К., 2009. – С. 518-520.
9. Про затвердження переліку підстав для призупинення митного оформлення товарів, щодо яких правовласником не подано заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності, за ініціативою митного органу: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 432 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/432-2012-%D0%BF>
10. Кольченко Ю. Досудове врегулювання спорів та досягнення мирової угоди / Ю. Кольченко // Інтелектуальна власність. – 2005. – № 10. – С. 33-38.
11. Тимченко Г. П. Процедури примирення в процесуальному законодавстві України / Г. П. Тимченко // Судова апеляція. – 2010. – № 4. – С. 92-96.
12. Носырева Е. И. Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США: автореферат дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук. по специальности 12.00.03. / Е. И. Носырева. – Воронеж, 2001. – 32 с.
13. Рязановский В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский. – М.: Городец, 1996. – 218 с.
14. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві:

- сутність і проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 106-112.
15. Основи адміністративного судочинства в Україні: навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
 16. Михайлов О. М. Ознаки примирення сторін у справах адміністративної юрисдикції / О. М. Михайлов // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 300-304.
 17. Тупичев М. Отказ от иска и мировое соглашение как основание прекращения производства по делу / М. Тупичев // Сов. юстиция. – 1963. – № 23. – С. 9-16.
 18. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р. Е. Гукасян. – Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1970. – 200 с.
 19. Положення про порядок проведення досудового врегулювання спорів Одеським окружним адміністративним судом (в редакції, затвердженій рішенням зборів суддів Одеського окружного адміністративного суду від 04.05.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe/test1/>.
 20. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України // Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.voas.gov.ua/centr-mediicii/perspektivi-provadhennja-protseduri-mediatsiji-v-administrativnomu-sudochinstvi-ukrajini/>
 21. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою суді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 106-112.

Билуга С. С. Соглашение о примирении по результатам досудебного урегулирования административно-правовых споров: особенности правовой природы

Аннотация. Статья посвящена проблеме определения правовой природы сделки, заключенной сторонами административного спора по результатам проведения процедуры досудебного урегулирования спора.

Ключевые слова: административное судопроизводство, досудебное урегулирование административного спора, субъект властных полномочий, мировое соглашение, примирение сторон.

Biluha S. conciliation agreement based on the results of pre-trial settlement of administrative legal disputes: features of legal nature

Summary. The article is devoted to the problem of determining the legal nature of the agreement concluded by the parties to administrative dispute based on the results of the pre-trial procedures of dispute settlement.

Key words: administrative proceeding, pre-trial settlement of administrative legal dispute, subject of authority, settlement, conciliation.