

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СЛИВКА ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.951

**ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 - Право)

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

В. В. Сливка

Науковий керівник – Білаш Олександр Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ»

Ужгород – 2021

АНОТАЦІЯ

Примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – «Закарпатський інститут» ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», Ужгород, 2021.

Дисертація присвячена формулюванню теоретико-методологічних засад примирення сторін в адміністративному судочинстві та наданню пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства України в цій сфері в умовах євроінтеграції.

В роботі визначено поняття та особливі ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві. Встановлено, що мета примирення сторін, як процесу, виявляється в поступовому досягненні сторонами публічно-правового спору реального консенсусу з приводу вирішення спору, а, як результату, – в результативному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення. У цьому сенсі примирення сторін виконує комплекс завдань (створення умов для діалогу між сторонами спору; формування в рамках переговорів сторін конкретної моделі взаємних поступок, які вони усвідомлюють, бажають виконати таякі перевіряються судом і затверджуються, стаючи обов'язковими для сторін) і функцій (організаційну, стимулюючу, аналітичну, інформаційно-комунікаційну, контрольно-наглядову, виховну та профілактичну).

Систему принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві складають: 1) загальноправові принципи; 2) спеціальні принципи вирішення справи шляхом примирення (наприклад, прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення; диспозитивності, конструктивної змагальності сторін спору; обов'язковості набуття чинності умов

примирення після їх затвердження судом; розумності строків вирішення справи і т. д.); 3) особливі принципи, що стосуються: а) якості, особливостей вирішення спору шляхом примирення (принципи доступності та ефективності; б) добровільності участі у вирішенні спору; добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору); характеристики якостей примирителя (зокрема, принципи компетентності; незалежності, неупередженості примирителя; дотримання вимог конфіденційності).

Встановлено, що суб'єктний склад примирення сторін виявляється у трьох моделях: «простій» (сторони спору; суддя, який здійснює контролює примирення, затверджує умови примирення); «відносно ускладненій» (сторони спору; суддя, що схиляє сторони до примирення та/або повноцінно виконує роль примирителя); «ускладненій» (сторони спору; суддя; примиритель). У сучасній Україні має місце «проста» модель суб'єктного складу примирення сторін, яка: характеризується окремими риси «відносно ускладненої» моделі; але водночас в ній закладено потенціал до трансформації в «ускладнену» модель суб'єктного складу примирення сторін.

Визначено комплекс підстав і умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві. Систему таких умов складають: 1) позитивні умови (наявність публічно-правового спору та подання позову про його вирішення; цілісність добровільних намірів сторін спору щодо спроби примиритись, реалізації конкретної моделі примирення під час переговорів та на момент затвердження умов примирення; доступність вирішення спору шляхом примирення; реальність і раціональність узгоджених умов примирення; наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності); 2) негативні умови (невідповідність завданням адміністративного судочинства у вигляді порушення інтересів третіх сторін; закону). Системою підстав охоплено: нормативну (норми законодавства про

примирення сторін та про статус суб'єктів, які є сторонами спору), фактичну (здійснення сторонами публічно-правового спору дій з набуття та реалізації права на примирення) та процедурно-процесуальну (клопотання, заява про примирення, ухвали суду, які обумовлюють виникнення та реалізацію права на примирення).

Стадіями реалізації процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві є: 1) неформальне та формальне ініціювання та початок процедури примирення; 2) переговори, в яких сторони складають спільну заяву про примирення сторін; 3) подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін, на якій суд: пояснює сторонам наслідки судового рішення у зв'язку з примиренням сторін; перевіряє наявність усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом; затверджує умови про примирення закриває провадження у справі чи відмовляє у затвердженні умов про примирення та продовжує судовий розгляд справи.

Узагальнено основні актуальні проблеми в досліджуваній сфері та сформульовано комплекс конкретних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві, враховуючи відсутність в ЄС універсальної моделі примирення сторін публічно-правового спору та фрагментарність регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС, а також беручи до уваги позитивний досвід Франції, Іспанії та Німеччини. У рамках судово-правової реформи в Україні, що повинна здійснитись у період з 2021 по 2025 роки, доцільно: 1) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про примирення сторін спору»; 2) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства», яким будуть внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС), зокрема: визначено ключові

категорії, що використовуються у відносинах з приводу примирення; викладено главу 5 розділу II КАС України у новій редакції та доповнено Кодекс главою 5-1 «Примирення сторін», що міститиме статті, якими визначатимуться мета, завдання примирення, сфера застосування процедури примирення, правовий статус сторін спору, судового примирителя та третіх осіб, порядок примирення сторін, особливості затвердження умов про примирення сторін та виконання сторонами умов примирення; 3) доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) ст. 172-8-1-1 «Незаконне використання інформації, що стала відома примирителю у зв'язку із виконанням службових обов'язків»;

Ключові слова: судове примирення, адміністративне судочинство, сторони публічно-правового спору, досвід держав-членів ЄС, пропозиції, судово-правова реформа

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Сливка В.В. Основні ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Том 1. С. 266–271.
2. Сливка В.В. Загальні та спеціальні принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 3. С. 228–232.
3. Сливка В.В. Позитивні умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 1. S. 218-222.
4. Сливка В.В. Цель и задачи примирения сторон в административном судопроизводстве Украины. *Правові новели*. 2020. № 12. Том 2. С. 52–56.

5. Сливка В.В. Поняття та система функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2020. № 3. Том 2. С. 35–40.

6. Сливка В.В. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 4 (70). Том 2. С. 47–52.

7. Сливка В.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 86–90.

8. Сливка В.В. Система підстав примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 89–93.

9. Сливка В.В. Поняття примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 червня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 116–118.

10. Сливка В.В. Соціально-правове значення примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 80–84.

11. Сливка В.В. Правовий статус сторін публічно-правового спору, що примиряються. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори*

розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 87–90.

SUMMARY

Reconciliation of the parties in administrative proceedings in the context of Ukraine's European integration. - *Qualifying scientific work published as a manuscript.*

Thesis for the scientific degree of Candidate of Juridical Sciences on specialty 12.00.07 “Administrative law and process; financial law; information law”. - "Transcarpathian Institute" PJSC «Higher education institution “Interregional Academy of Personnel Management”, Uzhgorod, 2021.

The dissertation is devoted to the formulation of theoretical and methodological bases of conciliation of the parties in administrative proceedings and to the proposals on improvement of the administrative legislation of Ukraine in this sphere in the conditions of European integration.

The paper defines the concept and special features of conciliation of the parties in administrative proceedings. It is established that the purpose of conciliation of the parties, as a process, is manifested in the gradual achievement by the parties of a public law dispute of a real consensus on dispute resolution, and, as a result, in the effective resolution of substantive dispute by conciliation. In this sense, conciliation of the parties performs a set of tasks (creating conditions for dialogue between the parties to the dispute; formation in the negotiations of the parties a specific model of mutual concessions that they realize, want to perform such , stimulating, analytical, information and communication, control and supervision, educational and preventive).

The system of principles of conciliation of the parties in administrative proceedings are: 1) common law principles; 2) special principles of resolving the case by conciliation (for example, transparency and informativeness of resolving the case by conciliation; dispositiveness, constructive adversarial nature of the parties to the dispute; mandatory entry into force of conciliation conditions after their approval by the court; reasonable terms of resolving the case, etc.); 3) special principles relating to: a) the quality, features of dispute resolution through conciliation, (principles of accessibility and effectiveness; b) voluntary participation in dispute resolution; good faith of all participants in the dispute resolution procedure); characteristics of the qualities of the conciliator (in particular, the principles of competence; independence, impartiality of the conciliator; compliance with the requirements of confidentiality).

It is established that the subjective composition of conciliation of the parties is manifested in three models: "simple" (parties to the dispute; the judge who supervises the conciliation, approves the terms of conciliation); "Relatively complicated" (parties to the dispute; a judge who persuades the parties to conciliation and / or fully performs the role of conciliator); "Complicated" (parties to the dispute; judge; conciliator). In modern Ukraine there is a "simple" model of the subjective composition of the reconciliation of the parties, which: is characterized by certain features of the "relatively complex" model; but at the same time it has the potential to transform into a "complicated" model of the subjective composition of the parties.

A set of grounds and conditions for resolving a dispute by conciliation in administrative proceedings has been determined. The system of such conditions consists of: 1) positive conditions (the presence of a public law dispute and filing a lawsuit to resolve it; the integrity of the voluntary intentions of the parties to the attempt to reconcile, the implementation of a specific model of reconciliation during negotiations and at the time of conciliation; ; reality and rationality of the agreed conditions of conciliation; the presence of the subjects who apply for reconciliation, the

appropriate degree of legal personality); 2) negative conditions (inconsistency with the tasks of administrative proceedings in the form of violation of the interests of third parties; the law). The system of grounds covers: normative (norms of the legislation on conciliation of the parties and on the status of subjects who are parties to the dispute), factual (implementation by the parties of public law dispute of actions on acquisition and realization of the right to conciliation) and procedural (petition, statement of conciliation, court rulings that determine the emergence and exercise of the right to reconciliation).

The stages of implementation of the conciliation procedure of the parties in administrative proceedings are: 1) informal and formal initiation and initiation of the conciliation procedure; 2) negotiations in which the parties make a joint statement of conciliation of the parties; 3) submission for approval and approval of the application for conciliation of the parties, in which the court: explains to the parties the consequences of the court decision in connection with the conciliation of the parties; checks the existence of all conditions and grounds for resolving the dispute by, approves the terms of conciliation, closes the proceedings or refuses to approve the terms of conciliation and continues the trial.

The main current problems in the research area are summarized and a set of specific proposals for improving the administrative and legal regulation of conciliation in administrative proceedings, given the lack of a universal model of conciliation in public law and fragmentary regulation of conciliation in the EU member states, and to take into account the positive experience of France, Spain and Germany. Within the framework of judicial and legal reform in Ukraine, which should be carried out in the period from 2021 to 2025, it is advisable to: 1) develop and adopt a draft Law of Ukraine "On Reconciliation"; 2) develop and adopt a draft Law of Ukraine "On Amendments to the Legislation of Ukraine to Improve the Reconciliation of the Parties to Administrative Procedure", which will amend the Code of Administrative Procedure

(hereinafter - CAS), in particular: identify key categories used in relations of conciliation ; Chapter 5 of Section II of the Criminal Procedure Code of Ukraine is reworded and the Code is supplemented with Chapter 5-1 "Reconciliation of the Parties", which will contain articles defining the purpose, objectives of conciliation, scope of conciliation, legal status of the parties, court conciliator and third parties, procedure conciliation of the parties, features of approval of the terms of conciliation of the parties and fulfillment of the terms of conciliation by the parties; 3) to supplement the Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter - the Code of Administrative Offenses), Art. 172-8-1-1 "Illegal use of information that became known to the conciliator in connection with the performance of official duties";

Keywords: judicial conciliation, administrative proceedings, parties to a public law dispute, experience of EU member states, proposals, judicial and legal reform.

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	13
ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	25
1.1 Поняття та особливі ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві	25
1.2 Мета, завдання та функції примирення сторін в адміністративному судочинстві	49
1.3 Принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві	66
Висновки до розділу 1	81
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	92
2.1 Суб'єктний склад процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві	92
2.2 Умови та підстави примирення сторін в адміністративному судочинстві	111
2.3 Порядок примирення сторін в адміністративному судочинстві	129
Висновки до розділу 2	145

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	150
3.1 Узагальнення проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України	150
3.2 Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України	167
Висновки до розділу 3	193
ВИСНОВКИ	196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	204
Додатки	231

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

<i>АРМА</i>	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
<i>ВККСУ</i>	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
<i>ВР</i>	Верховна Рада
<i>ВРП</i>	Вища рада правосуддя
<i>ВС</i>	Верховний Суд
<i>Євратом</i>	Європейська спільнота з атомної енергії
<i>ЄК</i>	Європейська Комісія
<i>ЄКЕП</i>	Європейська комісія з ефективності правосуддя
<i>ЄКПНПП</i>	Європейський кодекс поведінки надавачів посередницьких послуг
<i>ЄКПП</i>	Європейський кодекс поведінки посередників
<i>ЄП</i>	Європейський Парламент
<i>ЄС</i>	Європейський Союз
<i>ЄСПЛ</i>	Європейський суд з прав людини
<i>ЗСУ</i>	Збройні Сили України
<i>КАС</i>	Кодекс адміністративного судочинства
<i>КІ</i>	Королівство Іспанія
<i>КС</i>	Конституційний Суд
<i>КУнАП</i>	Кодекс України про адміністративні правопорушення
<i>МАВАЮ</i>	Міжнародна асоціація вищих адміністративних юрисдикцій
<i>НАБУ</i>	Національне антикорупційне бюро України
<i>НАЗК</i>	Національне агентство з питань запобігання корупції
<i>РЄ</i>	Рада Європи
<i>СБ</i>	Служба безпеки
<i>США</i>	Сполучені Штати Америки
<i>ФР</i>	Французька Республіка

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні активізувався процес поступового здійснення судово-правової реформи на період з 2021 по 2025 роки. 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 у державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС). Поряд із тим, останні судово-правові реформи, що відбуваються у державах-членах ЄС на виконання Директиви Європейського парламенту і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188] (наприклад, реформа «Модернізація правосуддя в XXI столітті», що триває по сьогодні у Франції з 2016 року [170]), 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 не враховуються поточні тенденції трансформації системи правосуддя, ролі суду, що відбуваються у державах-членах ЄС в цій сфері.

Сучасне правове регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні характеризується численними проблемами, зокрема фрагментарністю регулювання, неврегульованістю стадій примирення сторін, відсутністю можливості залучення до процедури примирення судового примирителя і т. д. Наслідком цього є те, що сторони публічно-правового спору на практиці досить рідко використовують спробу примиритись, а саме примирення сторін в адміністративному судочинстві не спроможне повноцінно розкрити свій потенціал, виявити своє соціально-правове значення, зокрема, у вигляді зниження рівня конфліктності в публічно-правових відносинах, а також

розвантаження адміністративних судів, що тривалий час є актуальною проблемою функціонування цих судів[3; 4]. Таким чином, в процесі реалізації запланованої на 2021–2025 роки судово-правової реформи необхідно внести зміни до чинного законодавства, що вдосконалюватимуть стан правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві з урахуванням досвіду держав-членів ЄС. Утім, відповідні зміни законодавства сприятимуть вирішенню проблем примирення сторін публічно-правового спору, коли вони ґрунтуватимуться на сучасній науковій думці про примирення сторін.

Сутності та проблематиці примиренню сторін в адміністративному судочинстві вже приділялась увага декотрими юристами-адміністративістами, зокрема Т. О. Анцуповою, С. С. Білугою, І. Л. Желтобрюх, М. М. Заїкою, О. М. Здрок, О. М. Михайловим, О. Д. Сидельніковим, М. І. Смоковичем, О. В. Шеменевою та Л. Р. Юхтенко. Крім того, окремі аспекти альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, зокрема й примирення сторін публічно-правового спору, досліджували вітчизняні та зарубіжні учені, серед яких: О. М. Балашов, Б. Беландо Гарін (*B. Belando Garín*), Р. Боста (*R. Bousta*), К. Бухзер-Мартін (*C. Buchser-Martin*) Н. О. Васильченко, В. В. Гриценко, Б. Камарілло Круз (*B. Camarillo Cruz*), Х. Карбалло Мартінез (*G. Carballo Martínez*), А. Егурен Гурручага (*A. Eguren Gurruchaga*), К. Есплюгес Барона (*C. Esplugues Barona*), І. О. Корецький, Ф. Курвуазьє (*F. Courvoisier*), Н. С. Кучерук, Н. А. Мазаракі, Б. Монту (*B. Manteaux*), Д. Маррані (*D. Marrani*), Ж. А. Міріманов (*J. A. Mirimanoff*), Р. Ф. Мустафін, А. С. Новосад, А. Г. Пишна, М. Я. Поліщук, А. Сагар (*A. Sagar*), С. Сан-Крістобаль Реалес (*S. San Cristóbal Reales*), Ж.-М. Сове (*J.-M. Sauvé*), В. О. Тімашова, Т. Гарсія Товар (*T. García Tovar*), Д. Г. Фільченко та інші науковці.

Разом з тим, слід констатувати, що вітчизняними та зарубіжними ученими не було сформульовано універсальних підходів до розуміння сутності та засад

примирення сторін в адміністративному судочинстві, а серед вітчизняних юристів-адміністративістів досі не були сформульовані конкретні, комплексні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. Таким чином, практична потреба дослідження примирення сторін в адміністративному судочинстві додатково актуалізується браком теоретичних знань про примирення сторін публічно-правового спору в Україні та в державах-членах ЄС, а також про перспективи оптимізації правового регулювання відповідної процедури в умовах євроінтеграції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження відповідає пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затвердженим Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у формулюванні теоретико-методологічних засад примирення сторін в адміністративному судочинстві та надання пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства України в цій сфері в умовах євроінтеграції.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі *завдання*:

- визначити поняття та особливі ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві;
- встановити мету, завдання та функції примирення сторін в адміністративному судочинстві;
- охарактеризувати принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві;

- визначити суб'єктний склад процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві;
- встановити умови та підстави примирення сторін в адміністративному судочинстві;
- розкрити порядок примирення сторін в адміністративному судочинстві;
- узагальнити основні актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України;
- запропонувати шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із участю сторін публічно-правового спору в процесі примирення у адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України.

Предметом дослідження є примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України.

Методи дослідження. Методологічна основа дослідження представлена поєднанням у процесі наукового пізнання загальнонаукових і спеціально-наукових методів, притаманних сучасній адміністративно-правовій науці. Історико-правовий та компаративістський методи дали змогу встановити та порівняти процес еволюції правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні та в окремих державах-членах ЄС (підрозділ 1.1). Формально-логічний та логіко-семантичний методи дозволили виокремити низку понять, зокрема поняття примирення сторін в адміністративному судочинстві (підрозділ 1.1), його мети (підрозділ 1.2), умов і підстав (підрозділ 2.2). Використання системно-структурного та функціонального методу сприяло визначенню системи принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві (підрозділ 2.1), суб'єктного складу

процедури примирення сторін, а також порядку примирення сторін (підрозділ 2.3). Абстрактно-логічний та прогностичний методи уможливили теоретичне узагальнення основних актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України (підрозділ 3.1), а також формулювання конкретних пропозицій щодо вирішення таких проблем (підрозділ 3.2).

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, КАС України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що закріплюють адміністративно-правові засади примирення сторін публічно-правового спору. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертації становлять європейські нормативно-правові акти, в тому числі законодавство окремих держав-членів ЄС (Франція, Німеччина, Іспанія), узагальнення практики діяльності як національних, так і європейського судів, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці системних досліджень, в якому комплексно з використанням новітніх досягнень правової науки аналізується стан та перспективи правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. У результаті проведеного дослідження, сформульовано нові наукові положення й висновки, зокрема:

вперше:

– на підставі аналізу досвіду правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС обґрунтовано, що суб'єктний склад примирення сторін виявляється у трьох моделях: «простій» (сторони спору; суддя, який здійснює контрольне примирення, затверджує умови примирення); «відносно ускладненій» (сторони спору; суддя, що схиляє сторони до примирення та/або повноцінно виконує роль примирителя); 3) «ускладненій»

(сторони спору; суддя; примиритель). У сучасній Україні має місце «проста» модель суб'єктного складу примирення сторін, яка: характеризується окремими риси «відносно ускладненої» моделі; але водночас в ній закладено потенціал до трансформації в «ускладнену» модель суб'єктного складу примирення сторін (за прикладом Іспанії, Німеччини та Франції);

– запропоновано комплексне розуміння підстав і умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві. Систему таких умов складають: 1) позитивні умови (наявність публічно-правового спору та подання позову про його вирішення; цілісність добровільних намірів сторін спору щодо спроби примиритись, реалізації конкретної моделі примирення під час переговорів та на момент затвердження умов примирення; доступність вирішення спору шляхом примирення; реальність і раціональність узгоджених умов примирення; наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності); 2) негативні умови (невідповідність завданням адміністративного судочинства у вигляді порушення інтересів третіх сторін; закону). Системою підстав охоплено: нормативну (норми законодавства про примирення сторін та про статус суб'єктів, які є сторонами спору), фактичну (здійснення сторонами публічно-правового спору дій з набуття та реалізації права на примирення) та процедурно-процесуальну (клопотання, заява про примирення, ухвали суду, які обумовлюють виникнення та реалізацію права на примирення);

– сформульовано комплекс конкретних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України, враховуючи відсутність в ЄС універсальної моделі примирення сторін публічно-правового спору та фрагментарність регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС. У рамках судово-правової реформи в Україні, що повинна здійснитись у

період з 2021 по 2025 роки, доцільно: 1) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про примирення сторін спору»; 2) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства», яким будуть внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС), зокрема: визначено ключові категорії, що використовуються у відносинах з приводу примирення; викладено главу 5 КАС України у новій редакції та доповнено Кодекс главою 5-1 «Примирення сторін», що міститиме статті, якими визначатимуться мета, завдання примирення, сфера застосування процедури примирення, правовий статус сторін спору, судового примирителя та третіх осіб, порядок примирення сторін, особливості затвердження умов про примирення сторін та виконання сторонами умов примирення; 3) доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) ст. 172-8-1-1 «Незаконне використання інформації, що стала відома примирителю у зв’язку із виконанням службових обов’язків»;

удосконалено:

– характеристику мети, завдань та функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві. Мета примирення сторін, як процесу, виявляється в поступовому досягненні сторонами публічно-правового спору реального консенсусу з приводу вирішення спору, а, як результату, – в результативному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення. У цьому сенсі примирення сторін виконує комплекс завдань (створення умов для діалогу між сторонами спору; формування в рамках переговорів сторін конкретної моделі взаємних поступок, які вони усвідомлюють, бажають виконати таякі перевіряються судом і затверджуються, стаючи обов’язковими для сторін) і функцій (організаційну, стимулюючу, аналітичну, інформаційно-комунікаційну, контрольно-наглядову, виховну та профілактичну);

– наукові положення щодо системи принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві, яку складають: 1) загальноправові принципи; 2) спеціальні принципи вирішення справи шляхом примирення (наприклад, прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення; диспозитивності, конструктивної змагальності сторін спору; обов’язковості набуття чинності умов примирення після їх затвердження судом; розумності строків вирішення справи і т. д.); 3) особливі принципи, що стосуються: а) якості, особливостей вирішення спору шляхом примирення (принципи доступності та ефективності; б) добровільності участі у вирішенні спору; добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору); характеристики якостей примирителя (зокрема, принципи компетентності; незалежності, неупередженості примирителя; дотримання вимог конфіденційності);

– наукові підходи до окреслення стадій реалізації процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема, такими є: 1) неформальне та формальне ініціювання та початок процедури примирення; 2) переговори, в яких сторони складають спільну заяву про примирення сторін; 3) подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін, на якій суд: пояснює сторонам наслідки судового рішення у зв’язку з примиренням сторін; перевіряє наявність усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом; в) затверджує умови про примирення закриває провадження у справі чи відмовляє у затвердженні умов про примирення та продовжує судовий розгляд справи;

набуло подальшого розвитку:

– наукове розуміння примирення сторін в адміністративному судочинстві та його основних ознак, як процесу та результату здійснення процедури примирення. Досліджуване примирення сторін з урахуванням положень адміністративного законодавства держав-членів ЄС пропонується розуміти в якості добровільного та мирного погодження сторонами публічно-правового

спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються ухвалою суду й характеризується тим, що: ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних особливих принципів; обумовлює юридичні наслідки; є формою правового консенсусу; об'єктивується у процедурі примирення (як процес) та в затвердженій угоді про примирення (як результат); характеризується особливим суб'єктним складом; дозволяє виходити за межі предмета спору;

– наукове розуміння комплексу актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України, основними з яких є: 1) нерозвиненість вітчизняної та європейської наукової думки про примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) фрагментарність правового регулювання примирення сторін; 3) розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін; 4) відсутність норм, що передбачали би: можливість залучення до процедури примирення судового примирителя; підстави обов'язковості спроби примирення сторін; підстави обмеження спроби примиритись; 5) недостатня визначеність форми та рамок волевиявлення органу публічної влади щодо умов примирення.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичне та практичне значення у:

– *науково-дослідній сфері* – під час досліджень проблематики та подальших перспектив удосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України;

– *правотворчості* – для подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання медіації в адміністративному судочинстві (запропоновано зміни та доповнення до проекту Закону України «Про медіацію»);

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності здійснення примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві;

– *навчальному процесі* – під час проведення занять із навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративне судочинство», «Альтернативні способи вирішення спорів в адміністративному праві».

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднені на таких науково-практичних конференціях: Міжнародна науково-практична конференція «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 6–7 березня 2020 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 14–15 червня 2019 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 6 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані фаховими з юридичних наук, 1 статті у іноземному виданні, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 232 сторінки. Список використаних джерел містить 213 найменувань, розміщених на 26 сторінках.

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

1.1 Поняття та особливі ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві

Процес становлення України в якості демократичної та правової держави в умовах поточних кризових явищ відбувається паралельно реалізації євроінтеграційних прагнень українського суспільства [109, с. 266], що «передбачає запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб, у тому числі в такій важливій царині як правосуддя» [102, с. 3], зокрема, у відповідності до ст. 14 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Євратомом і їхніми державами-членами, з іншої сторони [123] (далі – Угода про асоціацію). При цьому, як зазначає український юрист-адміністративіст і суддя М. М. Заїка, поточні трансформації у сфері правосуддя вимагають «проведення ефективної (а не декларативної) судової реформи, яка забезпечила б належний захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у судовому порядку, практичну реалізацію права на справедливий суд» [38, с. 134]. Вказане в Україні може отримати практичний вияв у результаті:

1) розширення доступу громадян до правосуддя, що відповідно до п. 2 преамбули Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС є основоположним принципом, на забезпечення вимог якого «Європейська Рада на своєму засіданні в Тампере 15 і 16 жовтня 1999 року закликала держави-члени ЄС створити альтернативні позасудові процедури» [188];

2) комплексного вдосконалення процедури вирішення спору шляхом примирення у відповідності до позитивного досвіду регламентації цієї процедури та її реалізації у державах-членах ЄС.

На вказані обставини також звертав увагу Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації від 16 вересня 1986 року № R (86) 12, у п. I наголошуючи на необхідності сприяння державами-членами РЄ там, де «це необхідно, примиренню сторін, як поза судовою системою, так і до або під час судового розгляду» [185]. Зокрема, таке «сприяння» рекомендовано здійснювати шляхом:

1) «створення, разом із відповідними стимулами, процедур примирення до судового розгляду справи або інших способів врегулювання спорів поза його рамками» [185];

2) покладання на суддів в якості особливого завдання «домагатися примирення сторін і укладення мирової угоди з усіх відповідних питань до початку або на будь-якій відповідній стадії судового розгляду справи» [185];

3) тлумачення, якетичного обов'язку адвоката «домагатися примирення сторін до початку судового розгляду справи або на будь-якій відповідній стадії такого розгляду справи» [185].

Додатково слід зробити особливий наголос на тому, що із ст. 14 Угоди про асоціацію прямо не впливає конкретного євроінтеграційного завдання України щодо створення та розвитку в нашій державі альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, а зокрема – розвитку інституту примирення. Попри це, слід мати на увазі, що процедури примирення сторін спору вже досить тривалий час використовуються у державах-членах ЄС. Наприклад, у Французькій Республіці, що є однією з шести країн-засновниць ЄС, примирення загалом використовується з 20 березня 1978 року, а сама підстава прийняття Декрету № 78-381 [198], а примирення в адміністративному судочинстві – з 06 січня 1986 року у результаті прийняття Закону № 86-14 [184], хоча в

адміністративних апеляційних судах примирення почало застосовуватись лише з 13 грудня 2011 року з огляду на прийняття Закону № 2011-1862 [200]. Разом із тим, європейські юристи-адміністративісти звертають увагу на те, що сьогодні альтернативні способи вирішення спорів все ще визнаються недостатньо розвиненими у публічному праві усіх держав світу (враховуючи також і держави-члени ЄС), а «звернення до посередництва (медіації) в адміністративному судочинстві, як правило, порушує основні принципи адміністративного права, такі як законність, здійснення публічної влади, підзвітність» [179, с. хі]. Утім, наразі фактично «усі правові системи теоретично допускають посередництво (або примирення, арбітраж) в адміністративному праві» [179, с. хі].

Відтак, досліджуючи питання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України, слід зазначити, що інститут альтернативних способів вирішення спорів (особливо в рамках адміністративного судочинства) є явищем, котре перебуває у процесі свого концептуального та нормативного становлення не лише в Україні, але й у державах-членах ЄС, що й сьогодні зустрічається із супротивом цьому процесу, обумовленим нерозумінням необхідності створення «конкуренції» судам і суддям. Зокрема, юристи-адміністративісти Р. Боста (*Rhita Bousta*) та А. Сагар (*Arun Sagar*) звертають увагу на те, що у Франції, в якій адміністративне право зародилося ще у 1799 році, разом із створенням вищого адміністративного суду – Державної Ради (*Conseil d'État*), вирішення адміністративно-правових спорів традиційно асоціюється лише з діяльністю відповідного органу правосуддя. Зазначений факт, на думку науковців «глибоко вкорінений у французькій культурі адміністративного права, тому альтернативне вирішення спорів тривалий час розглядалося в якості практично «неприродної» (*unnatural*), маленької та дивної тіні, що стояла за «справжнім правосуддям» (*real justice*)» [157, с. 57]. Таке ставлення до альтернативних способів вирішення

публічно-правових спорів є не лише специфічним для Французької Республіки (в якій, починаючи з прийняттям Постанови від 16 листопада 2011 року № 2011-1540 [191] почалась тривала судово-правова реформа з впровадження Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188], хоча, як ми вже зазначали, самі процедури примирення були впроваджені у Франції ще з 20 березня 1978 року), але й для інших держав, враховуючи й Україну, в якій продовжується активний процес становлення цього інституту адміністративного права.

Відтак, у процесі дослідження примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України зробимо наступне *застереження*: наближення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України до відповідних правових норм держав-членів ЄС можливе із вираховуванням наступних обставин:

1) на рівні ЄС не прийнято регламенту чи директиви, якою врегульовувався би процес примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, а тому не всі держави-члени ЄС передбачають можливість використання примирення сторін публічно-правового спору. Більш того, серед держав-членів ЄС наявні країни, в яких взагалі не застосовні альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів (в окремих така альтернатива чітко не передбачена й для приватно-правових спорів). Наприклад, у Бельгії, котра є однією з шести країн-засновників ЄС, попри наявні рекомендації Європейської Комісії від 30 березня 1998 року № 98/257/ЄС [189] та від 04 квітня 2001 року № С(2001) 1016 [190], присвячених впровадженню альтернативних способів вирішення спорів у формі посередництва чи примирення, «адміністративні органи Бельгії досі не знайомі з цим інститутом» [211, с. 206].

Таким чином, Україна може перейняти досвід правового регулювання примирення сторін спору в адміністративному судочинстві лише окремих держав-членів ЄС, який може бути сприйнятий в якості перспективного (з

позиції: подальшого формування відповідних законодавчих правил в якості наднаціональних стандартів, обов'язкових для всіх держав-членів ЄС; об'єктивної корисності для оптимального використання примирення в українській юридичній дійсності). При цьому, наприклад, Б. Каміла Круз (*Beatriz Camarillo Cruz*) звертає увагу на те, що в європейських державах альтернативні способи вирішення спорів будучи переважно застосовними у сфері приватно-правових спорів, в окремих державах (головним чином, у Великобританії, Німеччині та Франції) поширені й на сферу адміністративно-правових спорів [159, с. 120]. У цілому погоджуючись із ученою, зазначимо, що в цих державах-членах ЄС (окрім Великобританії, яка вже вийшла зі складу Союзу), дійсно, передбачені можливості вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення, а тому в нашому дослідженні їм слід приділити особливу увагу, не ігноруючи також відповідного досвіду, зокрема, Королівства Іспанії. При цьому доцільно розглянути не лише переваги правового регулювання примирення у державах-членах ЄС, але й відповідні недоліки (у порівнянні з правовим регулюванням цих питань в Україні), щоби у процесі європеїзації національного законодавства про адміністративне судочинство не зашкодити успіхам в регулюванні окресленого явища;

2) на разі в жодній державі-члені ЄС не створено зразкового законодавства про примирення сторін в адміністративному судочинстві, примирення регламентується фрагментарно. Утім, вказане є глобальною проблемою, адже навіть у США, що ученими віднесена до держав, в яких рівніше за європейські держави набули розвитку альтернативні способи вирішення спорів (до цих держав належить також Канада та Австралія) [176, с. 250], попри наявність низки законодавчих актів про альтернативні способи вирішення спору [див., напр.: 153; 155], примирення сторін спору в адміністративному судочинстві по сьогодні не врегульовано належним чином. Що ж безпосередньо стосується держав-членів

ЄС, то, наприклад, у 2015 році віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове (*Jean-Marc Sauvé*) у своєму виступі з нагоди конференції, організованої Державною Радою (написаним у співавторстві з С. Есташем (*Stéphane Eustache*), радником адміністративного трибуналу та адміністративного апеляційного суду) зазначив, що запровадження процедур вирішення публічно-правового спору шляхом примирення «відповідає глибоким прагненням суспільства, вони є однією з можливих відповідей на сильне зростання попиту на справедливість» [204]. Поряд із тим, у Франції інститут примирення, «хоча й задовольняє зрілі і безпрецедентні потреби», наразі віннабув розвитку виключно в питаннях вирішення приватно-правових спорів [204]. Вказане переважно пов'язано із тим, що в європейській юридичній думці відсутнє чітке уявлення про: а) те, як саме примирення може бути виявлене в практичній дійсності (суто процедурний аспект); б) оптимальної моделі примирення (склад суб'єктів, задіяних у примиренні; умови та підстави примирення і т. д.); в) співвідношення примирення з іншими альтернативними способами вирішення публічно-правового спору (досить часто примирення, в якому передбачається участь «радника», що виконує роль «примирителя», фактично зводиться до процедури посередництва).

Приймаючи до уваги викладене, слід звернути увагу на те, що, якщо так зване «позасудове примирення» (фактично – процедура посередництва) сторін адміністративно-правового спору залишається ще досить дискусійним питанням (сьогодні йому приділяється досить широка увага серед юристів-адміністративістів [див., напр.: 10; 47; 59; 83; 147]), яке може бути поступово вирішеним в Україні у більш віддаленій перспективі, у короткостроковій перспективі наразі вбачається можливим вдосконалити вже існуючу в нашій державі процедуру вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, що здійснюється у судовому порядку (так зване «судове примирення»).

Важливість цього обґрунтовується тим фактом, що примирення сторін в адміністративному судочинстві України, попри традиційне уявлення про те, що вирішувати публічно-правові спори («чинити правосуддя») здатен лише суд, має суттєво соціально-правове значення.

Хоча переваги примирення сторін спору, так само, як й інших альтернативних способів вирішення спору, переважно зводяться до того, що завдяки примиренню скорочується кількість (тривалість) судових процесів (хоча це і є важливим аспектом), слід погодитись із іспанською ученою Б. Беландо Гарін (*Beatriz Belando Garín*) в тому, що спроба тлумачення примирення лише суто в якості відповідного способу є однією з найбільших помилок при аналізі примирення сторін публічно-правового спору (посередництва і т. д.) [156, с. 266]. В дійсності переваги примирення виявляються в суттєвому соціальному ефекті, що має очевидне соціально-правове значення.

Вказане значення досліджуваного явища виявляється у тому, що:

1) *примирення сторін в адміністративному судочинстві дозволяє належним чином використати позитивний потенціал спору та узвичаїти вирішення публічно-правового спору в дружній (мирний) спосіб*. Мексиканський юрист-адміністративіст Т. Гарсія Товар (*Tobías García Tovar*) констатує, що «з моменту появи людей на землі та в результаті їх щоденної взаємодії між ними завжди виникали конфлікти» [210, с. 7]. Поряд із тим, як зазначає Голова Державної Ради Республіки і Кантона Женеви Ф. Лоншан (*François Longchamp*), «конфлікти, будучи невід'ємною частиною нашого життя, можуть у своєму прояві стати причиною катастрофи або ж джерелом прогресу. Усе залежить від нашого бачення ситуації, а також від того, як ми використовуємо конфліктну ситуацію або, іншими словами, як ми управляємо конфліктом» [186, с. 3]. У цьому контексті учені вбачають у примиренні досить перспективну процедуру, котра узвичаює практику «вирішення спорів миром, не створюючи судових тяжб,

й при цьому не порушуючи права осіб на захист їх прав і законних інтересів» [75, с. 235]. Відповідне «узвичаювання» практики досягнення миру важко недооцінити з огляду на той факт, що «судове рішення є незадоволеним принаймні для однієї сторони спору, а іноді і для двох сторін, а рішення, сформоване у процесі примирення, повертає сторін спору у мирні відносини, що є особливо важливим елементом, коли ці сторони зобов'язані продовжувати спільне життя (*vivre ensemble*): публічний службовець, який зазнав дисциплінарних санкцій, але не звільнений з посади чи не переведений на іншу посаду, муситиме взаємодіяти з керівником департаменту по персоналу; компанія повинна буде продовжувати отримувати контакти від муніципалітету; сусідові доведеться жити поруч з тим, хто заважав йому будувати споруду» [161, с. 20];

2) *примирення сторін в адміністративному судочинстві дозволяє зекономити часовий та грошовий ресурс сторін спору та суду.* Стосовно економії часу, який зазвичай витрачається під час розгляду справи у суді (наразі цей показник збільшується в результаті кадрової кризи, загостреної блокуванням з грудня 2019 року діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), слід мати на увазі, що вже у підготовчому засіданні суд відповідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 180 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді» [52]. Тобто, сторони спору можуть використати можливості вирішення спору шляхом примирення вже у підготовчому засіданні та не позбавляються цього права на інших етапах розгляду справи (також цього права сторони спору не позбавляються у межах апеляції та касації) [116]. Вказане має особливе значення з огляду на той факт, що сторони спору можуть швидко (принаймні, швидше, аніж в рамках судового розгляду справи [159, с. 118]) спільно досягти консенсусу

з приводу бачення можливостей розв'язання конфліктної ситуації та викласти умови примирення у відповідній заяві, що затверджується судом.

Що ж стосується економії грошових коштів, то з цього приводу необхідно зазначити, що у ст. 142 КАС України закріплено правило, згідно якого вирішення справи шляхом примирення є підставою для того, щоби суд у відповідній ухвалі (чи рішенні) у відповідності до порядку, передбаченого законодавством, вирішував питання стосовно повернення позивачу (скаржнику чи заявнику) 50% судового збору, сплаченого ним при поданні позову (апеляційної чи касаційної скарги). Крім того, слід мати на увазі, що чим раніше сторони досягнуть консенсусу, тим менше суд витратить часу на розгляд справи, що сприяє:

а) фактичній економії обсягу видатків держави на вирішення справ у суді. Зменшення витрат на розгляд справ у суді є актуальним питанням сьогодення, загостреним тим фактом, що за останні роки спостерігається дефіцит фінансування системи правосуддя [див., напр. : 63, с. 252];

б) збільшення обсягу «вільного» часового ресурсу, котрий може бути використаний для задоволення права на справедливий суд інших осіб, що наразі є однією з основних проблем функціонування системи правосуддя [див., напр. : 93, с. 216];

3) *примирення сторін в адміністративному судочинстві сприяє плюралістичному збільшенню міри демократизації вирішення адміністративно-правового спору та трансформації ролі судді.* Примирення сторін спору, як зазначають Т. А. Плугатар та Е. В. Катаєва, передбачає «зміну ролі судді від особи, яка нав'язує своє рішення, на особу, яка сприяє сторонам вирішити спір шляхом досягнення взаємного компромісного рішення» [84, с. 87]. Вказане, на їх думку, буде сприяти підвищенню суспільної довіри до судової влади та суддів, що має сьогодні важливе значення, з огляду на те, що «українські суди поки що не стали надійним інститутом захисту прав громадян» [84, с. 88]. Між тим,

вказана позиція є не достатньо справедливою, адже судовий захист по сьогодні є одним з найбільш ефективних способів захисту прав людини, незважаючи на традиційні проблеми недостатнього матеріально-технічного забезпечення суду, а також постійні судово-правові реформи, які сукупно досить часто є бар'єром для ефективного виконання судом своїх правозахисних функцій [див., напр.: 13, с. 69; 14, с. 236; 20, с. 284; 64, с. 105; 85, с. 141]. Попри це, слід погодитись із тим, що впровадження та поширення примирення сторін в адміністративному судочинстві є певною цивілізаційною трансформацією розуміння правосуддя, а також ролі судді у вирішенні публічно-правових спорів, що є відображенням плюралістичної тенденції розширення способів вирішення публічно-правових спорів, яка сьогодні спостерігається у державах-членах ЄС.

Разом із тим, слід констатувати, що «судове примирення» наразі характеризується низкою недоліків, які необхідно найближчим часом вирішити, зокрема, у процесі здійснення запланованої в Україні на 2021 рік судово-правової реформи. Попри це, в означеному контексті слід мати на увазі, що «значною перешкодою на шляху до ефективного застосування інституту примирення сторін є відсутність усталеного розуміння його сутності та правової природи» [102, с. 75]. Відтак, вбачається потреба в актуалізації наукової думки стосовно поняття та соціально-правове значення примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. Поставлена мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) окреслити основні підходи до розуміння примирення; 2) з'ясувати позиції учених щодо розуміння основних ознак примирення загалом та примирення в адміністративному судочинстві, зокрема; 3) окреслити основні особливі риси примирення в адміністративному судочинстві України; 4) сформулювати визначення поняття «примирення сторін в адміністративному судочинстві України».

Вирішуючи поставлені завдання спершу зазначимо, що в українському законодавстві відсутнє визначення поняття «примирення». При цьому слід мати на увазі, що вказане поняття також не визначається й на рівні ЄС та в законодавстві держав-членів Союзу, зокрема, Франції (при цьому не лише в рамках законодавства про адміністративне судочинство) [181]. Між тим, критично аналізуючи спеціальну наукову літературу, можемо помітити, що в наявних напрацюваннях учених розкривається певне наукове бачення зазначеного явища, котре переважно ними тлумачиться у якості:

1) «новітнього альтернативного способу вирішення спорів в судочинстві, який має суттєві переваги, а саме – добровільність участі в такій процедурі, її швидкість та висока результативність, оскільки сторони можуть погодити взаємовигідний для них результат» [24, с. 126];

2) «комплексного, міжгалузевого правового інституту, який об'єднує норми адміністративного права та адміністративного процесуального права в організаційно визначену структуру на підставі їхньої спрямованості на мирне врегулювання адміністративно-правового спору у судовому порядку» [102, с. 7];

3) «з одного боку, угоди між сторонами про завершення публічно-правового спору, а з іншого – врегулювання матеріальних (позитивних) публічно-правових відносин» [84, с. 86]. У цьому сенсі виявляється певна амбівалентність примирення, на яку звертають увагу учені, вказуючи на те, що примирення є поняттям неправового походження, утім, зважаючи на його нинішню юридичну конотацію можна дійти висновку, що поняття примирення «має внутрішню амбівалентність, оскільки визначає як процедуру, якої слід дотримуватись, щоб отримати змогу покласти кінець спору, так і самі наслідки угоди» [181];

4) «процесуального юридичного факту досягнення згоди між сторонами адміністративно-правового спору, що проявляється у їх взаємному волевиявленні

на проведення процедури примирення, укладенні мирової угоди та передачі її на затвердження до суду» [102, с. 71];

5) «поліморфної (*polymorphe*) та мультидисциплінарної процедури, здатної набувати найрізноманітніших форм, намагаючись завжди досягти одного і того ж результату – мирової угоди між учасниками спору – й здатної адаптуватися до всіх видів спірних питань» [181], зокрема, й більшості публічно-правових спорів.

Критично аналізуючи зазначені позиції учених можемо дійти висновку, що авторами цих дефініцій під примиренням розуміється одне й те ж саме явище. Поряд із тим, вже на рівні конкретизації цього явища позиції учених характеризуються певними розбіжностями, що є додатковим підтвердженням припущення, що комплексне визначення примирення сторін в адміністративному судочинстві можливе лише на основі переліку істотних ознак примирення.

При цьому слід зазначити, що на сьогоднішній день особливості примирення загалом та примирення в адміністративному судочинстві, зокрема, вже окреслювалися І. Л. Желтобрюх [34, с. 114], М. М. Заїкою [38, с. 134], О. М. Здрок [42, с. 5], О. Д. Сидельниковим [102, с. 60–61] та іншими ученими. Наприклад, білоруська учена О. М. Здрок вважає, що «істотними ознаками примирної процедури є: певна міра формалізації – нормативно-правове, договірне регулювання або закріплення певної послідовності дій на рівні звичаю; об'єкт – соціальний конфлікт; мета – укладення угоди про врегулювання конфлікту; суб'єкти – сторони конфлікту і за необхідності інші особи; метод – деюрідизація конфлікту» [42, с. 5]. При цьому деюрідизація конфлікту в примирній процедурі, на думку ученої, досягається за рахунок: 1) «неюрисдикційного характеру діяльності осіб, які беруть участь у процедурі» [42, с. 5]; 2) «відмови від змагальності та встановлення комунікації за переговорним (дискурсивним) типом» [42, с. 5]; 3) «можливості врегулювання конфлікту не лише на основі норм права, а й інших соціальних норм, а також

самостійно вироблюваних сторонами конфлікту моделей поведінки» [42, с. 5]. Аналізуючи позицію О. М. Здрок, зазначимо, що «у цілому окреслений нею підхід є достатньо конструктивним. Утім, слід також констатувати й те, що пропонуваним підходом охоплюється надто широкий обсяг варіантів примирення сторін, зокрема, шляхом позасудового посередництва (медіації), що є важливим позапроцесуальним (альтернативним) способом вирішення конфлікту, котрий вже широко поширений у державах-членах ЄС та по сьогодні залишається чітко невизначеним в адміністративному законодавстві України» [109, с. 267]. При цьому, як зазначає А. І. Каршиєва, практика медіації «поступово розширюється в якості добровільної процедури вирішення спорів [182, с. 88], а окремі учені навіть стверджують, що примирення сторін за участю судді (чи медіація) вже є існуючою практикою позасудового вирішення адміністративно-правових спорів [21; 152, с. 3–4] (доцільність цього буде також нами перевірена у межах дисертаційного дослідження).

На думку вітчизняного науковця М. М. Заїки, сьогодні примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується такими ознаками: «необхідність в укладенні угоди примирення виникає тоді, коли має місце факт порушення суб'єктивного права, який вже відбувся; захист суб'єктивного права; з урахуванням специфіки мети такої угоди її суб'єктами повинні бути протилежні сторони; для вчинення такої угоди необхідне волевиявлення сторін; взаємність поступок: кожна сторона повинна поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку від іншої сторони; невизначеність, спірність права, сумніви у його здійсненні, спонукають і зумовлюють намагання сторін без втручання держави захистити те, що їм належить шляхом пошуку і погодження взаємовигідного варіанту» [38, с. 134]. Погоджуючись у цілому з науковим баченням основних рис примирення сторін в адміністративному судочинстві М. М. Заїки, слід зауважити, що «примирення, як таке, у дійсності передбачає

втручання держави, адже не є за своєю формальною сутністю процедурою позасудового посередництва (медіації у широкому сенсі), яка, дійсно, не передбачає втручання органів державної влади у процес примирення, окрім як на рівні правового регулювання такого примирення. При цьому окреслене розуміння сукупності ознак провідним юристом-адміністративістом є цілком закономірним, адже воно було викладене у 2016 році, тобто, до внесення відповідних змін до КАС України» [109, с. 268].

Вітчизняний учений О. Д. Сидельніков зауважує, що «інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві є частиною більшого за обсягом, комплексного і міжгалузевого інституту примирення в праві та володіє усіма загальними ознаками, які характерні як примиренню при вирішенні адміністративно-правових спорів, так і примиренню при вирішенні інших категорій спорів» [102, с. 16]. При цьому науковець вважає, що до найбільш значимих властивостей, що відображають сутність процедури примирення, слід відносити наступне: 1) «процедурою є певна сукупність дій, які здійснюються у встановленому порядку та спрямовані на врегулювання спору, встановлення миру між конфліктуючими суб'єктами» [102, с. 60]; 2) «ключовими суб'єктами вказаних процедур є самі учасники правового конфлікту; сутність процедур примирення полягає у врегулюванні проблемних питань учасниками спору, а посереднику (будь-то державний орган чи незалежний суб'єкт) відводиться другорядна роль» [102, с. 61]; 3) «процедура примирення має відповідати принципу законності, а саме не порушувати вимог процесуального та матеріального закону, оскільки в такому випадку умови примирення не будуть визнані та гарантовані державою» [102, с. 61]; 4) «процедура примирення не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, а має розпочинатися лише за вільним волевиявленням учасника спору та засновуватися на принципі добровільності» [102, с. 61]; 5) «указана процедура

спрямована на дружнє врегулювання конфлікту, заснованого на взаємоприйнятному для сторін рішенні та слугує відновленню нормальних взаємовідносин між конфліктуючими суб'єктами» [102, с. 61]; 6) «процедура примирення – це завжди обмін інформацією, даними, оскільки примирення полягає у проясненні позиції, повній інформованості сторін і третьої особи (у разі її залучення як посередника, медіатора і т. п.)» [102, с. 61]. У цілому погоджуючись із позицією О. Д. Сидельнікова зазначимо, що процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві в інтерпретації ученого розглядається і як так зване «судове примирення», і як «позасудове примирення» (а саме вияв медіації у широкому сенсі), хоча медіація в адміністративному судочинстві, як така, по сьогодні безпосередньо не передбачена КАС України. Крім того, слід мати на увазі, що розглядувана нами процедура, попри виокремлені науковцем риси примирення сторін в адміністративному судочинстві:

1) має відповідати не лише принципу законності, а загальноправовим, спеціальним і особливим принципам примирення в адміністративному судочинстві України;

2) «не лише не може бути застосована у примусовому порядку за ініціативою стороннього суб'єкта, розпочинаючись виключно за вільним волевиявленням учасника спору, з огляду на принцип добровільності. Примирення, як процедура (так само і, як угода) є наслідком, якому передую досягнення сторонами спору консенсусу з приводу можливостей досягнення миру, а не «перемоги» однієї із сторін спору. У такому сенсі примирення постає площиною, на якій встановлюється мир між сторонами, які спорять між собою, а ця площина об'єктивується не за волею однієї сторони, а за спільним бажанням сторін спору» [109, с. 268].

Досить цікавого підходу до розуміння комплексу ознак примирення в адміністративному судочинстві дотримується О. М. Балашов, котрий таке примирення розглядає в якості «різновиду правового консенсусу» [6, с. 176], якому властивими є наступне: «здатність породжувати юридичні наслідки; ґрунтування на правах і законних інтересах суб'єктів правовідносин; обумовленість наявністю згоди на досягнення консенсусу всіх учасників спору; ґрунтування на нормах права; покладання юридичних санкцій на порушника як результат порушення правового консенсусу; висока ефективність при ліквідації правових колізій та конфліктів; правовий консенсус є основою для виникнення консенсуальних відносин; правовий консенсус передбачає спрямованість сторін на досягнення взаємовигідного результату за допомогою легітимних погоджувальних процедур» [6, с. 176].

Зважаючи на викладене, доходимо думки, що основними ознаками примирення сторін в адміністративному судочинстві України є наступне:

1. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами КАС України, інших актів адміністративного законодавства, а тому, відповідне примирення:

1) як процедура постає урегульованою Кодексом (враховуючи також положення законодавства про державну службу ті інші законодавчі та підзаконні акти, серед іншого ті, що визначають правовий статус державного органу, котрий є стороною спору) сукупністю дій, спрямованих на формування умов примирення, котрими задовольняються законні інтереси сторін спору без шкоди засадничій ідеї людиноцентризму та принципам права (більш детально ці принципи розкриваються у підрозділі 1.3 дисертації);

2) як мирова угода та факт (результат, що має місце на основі виконаної мирової угоди), повинні відповідати вимогам КАС України (також нормам

законодавства загалом) і принципам права, не спричиняти порушення прав і законних інтересів людини та громадянина, не порушувати чинне законодавство загалом.

2. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України обумовлює юридичні наслідки, гарантується державою та об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов. У загальному сенсі необхідними підставами та умовами примирення (більш детально вони нами розкриваються у підрозділі 2.2 дисертації) є:

1) наявність факту порушення певного суб'єктивного права та необхідність «захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» [38, с. 134];

2) віднесення публічно-правового спору до категорії, що може бути вирішеним у межах процедури примирення;

3) наявність сторін (їх представників), які можуть приймати рішення з приводу примирення у спорі;

4) об'єктивна наявність (з огляду на факт волевиявлення) добровільного консенсусу обох сторін спору щодо вирішення відповідного спору в рамках примирення, а також щодо умов примирення;

5) взаємність поступок без шкоди ідеї людиноцентризму.

Така особливість примирення, як те, що воно обумовлює юридичні наслідки, гарантується державою виявляється у тому, що:

1) законодавцем внесені відповідні зміни до КАС України, які передбачають можливість сторін спору вирішити спір шляхом примирення;

2) умови примирення затверджуються судом;

3) ухвала суду, якою затверджуються умови примирення, є обов'язковою до виконання, що забезпечується державою та контролюється судом.

3. *Примирення сторін в адміністративному судочинстві є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору.* Вітчизняний учений О. Д. Сидельніков зауважує, що наразі у всьому світі спостерігається «тенденція до розвитку та розширення можливостей для захисту фізичними і юридичними особами своїх прав у спорах із державою. Ознакою демократичної держави є плюралізм способів вирішення вказаних конфліктів, які особа може самостійно обрати і які передбачають широке коло механізмів, що урівноважують учасників публічно-правового спору та гарантують відсутність тиску на особу з боку державного апарату» [102, с. 12–13]. У ст. 1 Конституції України проголошується, що «Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою» [57], а в абзаці 6 преамбули Конституції зазначається, що Верховна Рада України приймає цей Основний Закон України, «прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу» [57]. Оскільки Україна по сьогодні перебуває у процесі розвитку відповідних характеристик, цілком закономірним є те, що її правова система знаходиться у процесі демократизації (при цьому зразком для наслідування обрано саме Європейський Союз), результатом чого стало запровадження альтернативних способів вирішення спорів, зокрема, адміністративно-правових спорів.

Вітчизняний юрист О. В. Горецький звертає увагу на те, що «правова система України належить до так званого романо-германського типу, що накладає свій відбиток на формулюванні мети адміністративного судочинства» [21], яка конкретизована у ст. 2 КАС України [52]. У межах цієї мети сьогодні законодавцем в адміністративному процесі надано можливість звернутись до медіаційного способу вирішення спору. При цьому

О. В. Горєцьким виокремлюються такі «три аспекти медіації»: «примирення сторін, врегулювання спору за участю судді та примирення на стадії виконання рішення» [21]. Вказаний підхід узгоджується із досить широким розумінням медіації, як посередницького вирішення спору. На нашу ж думку, медіацію (посередництво) доцільно розглядати в контексті підходу, у відповідності до якого медіація узгоджується із примиренням в якості особливого вияву примирення, що здійснюється за рахунок звернення сторін спору до надавача посередницьких послуг (провайдера посередницьких послуг, примирителя-медіатора) та отримання відповідних посередницьких послуг.

Між тим, особливим способом вирішення спору із державою є примирення в адміністративному судочинстві, що характеризується особливою метою, котра у широкому сенсі (більш детально розкривається у підрозділі 1.2 дисертації) виявляється у:

- 1) дружньому врегулюванні спору шляхом складання умов примирення, яких мають дотримуватись сторони після затвердження цих умов судом;
- 2) створенні умов миру між сторонами спору та захисті порушеного суб'єктивного права.

Відтак, погодимось із І. О. Корєцьким у тому, що «примирення сторін є однією з форм правового консенсусу, вираженням принципу диспозитивності, який знаходить своє відображення в різних формах судочинства» [58, с. 129]. Таким чином, як зазначає білоруська учена О. М. Здрок, примирення цілісно ґрунтується на концепції так званого «правосуддя компромісу і соціального світу», яка «знайшла широку підтримку, перш за все, у сфері цивілістичного процесу, де традиційно в силу принципу диспозитивності приділяється увага праву сторін на самостійне врегулювання спору шляхом укладення мирової угоди» [42, с. 1].

Разом із цим, «з огляду на той факт, що люди характеризуються різним рівнем добросовісності, правової культури і правосвідомості, а також непостійністю свого розуміння тих чи інших дій та подій, актуалізується потреба у тому, щоби досягнутий сторонами спору консенсус набув певного статусу, який дозволить сторонам спору, котрі примирились, розраховувати на гарантування державою виконання умов примирення. Тому, примирення сторін в адміністративному судочинстві передбачає обов'язкову «легалізацію» досягнутих умов примирення, а саме затвердження таких умов судом, незалежно від того, чи був досягнутий сторонами спору консенсус з приводу умов примирення за участю судді чи без нього» [109, с. 269].

4. Примирення сторін в адміністративному судочинстві об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення. Вітчизняний учений О. Д. Сидельніков тлумачить примирення сторін в адміністративному судочинстві в якості явища, що має три основні вияви:

1) примирення сторін в адміністративному судочинстві, як «певна нормативно визначена діяльність сторін адміністративного спору спрямована на його мирне врегулювання з формальним закріпленням досягнутих домовленостей та наданням їм юридично-обов'язкового значення» [102, с. 7] (у цьому сенсі процедура примирення є результатом задоволення права сторін спору на примирення);

2) примирення сторін в адміністративному судочинстві, як «мирова угода як процесуальний договір, в якому закріплюються умови врегулювання адміністративного спору» [102, с. 7];

3) «примирення сторін як певний юридичний факт, що охоплює попередні дві категорії та створює фактичний склад, за якого адміністративний спір

об'єктивно перестає існувати, а провадження в адміністративній справі відповідно також припиняється» [102, с. 7].

При цьому саме примирення сторін в адміністративному судочинстві є правовим явищем, котре, за спостереженням М. М. Заїки, перебуває «на межі матеріального і процесуального права» [38, с. 134]. Вказану особливість примирення сторін в адміністративному судочинстві неможливо заперечувати, «оскільки публічно-правовий спір, який розв'язується за їх допомогою, виникає і закінчується у сфері саме матеріального права. Однак перенесений у процесуальну площину спір набуває нового, процесуального значення. Врегулювання спору в сфері матеріального права непередбачає безпосередньо будь-яких процесуальних наслідків. Для цього необхідні відповідні процесуальні дії. Такими діями і є затвердження умов примирення судом і, як наслідок, закриття провадження у справі» [38, с. 134]. Вказані умови примирення, що затверджує суд, містяться в угоді про примирення, право на укладання якої І. О. Корецьким тлумачиться в якості «права на досягнення в ході судочинства компромісу, умов якого дозволять закінчити судочинство без винесення судового рішення або ж вплинуть на зміну існуючих правовідносин. Укладення угоди про примирення між сторонами конфлікту є вираженням волевиявлення, спрямованого на припинення адміністративного провадження в суді» [58, с. 129–130].

5. Примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується особливим суб'єктним складом. Сторонами примирення є сторони публічно-правового спору, а саме держава (в особі державного органу, посадової особи державного органу) та громадянин. З огляду на це процедура примирення викликає серед окремих учених сумніви з приводу доцільності її існування: «застосування примирних процедур до адміністративного судочинства викликає безліч питань, так як в даному випадку мова йде про

допустимість примирення між сторонами, які по відношенню один до одного не є рівними» [75, с. 234]. При цьому слід зазначити, що «примирення повинно здійснюватися у відповідності до принципів права, якими передбачається «зрівняння» статусів сторін спору у межах процедури примирення, що певна річ можливо не у всіх державах, які бажають стати демократичними та долучаються до плюралістичної тенденції розширення способів вирішення публічно-правових спорів, а лише у правових державах» [109, с. 269–270]. Між тим, забезпечує таке «зрівняння» суддя, коли він виступає у ролі примирителя (відносно активного примирителя – в окремих державах-членах ЄС; умовного примирителя – в Україні), та/або, коли він є «легалізатором» досягнутого консенсусу між сторонами спору у вигляді умов примирення.

6. *Примирення сторін в адміністративному судочинстві України дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб.* У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України сторони спору можуть примирятись лише відносно прав та обов'язків сторін, з урахуванням того, що ці сторони спроможні примиритися на умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо відповідні умови примирення: «не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб» [52]; не суперечать закону; не виходять «за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [52].

Виявлені ознаки досліджуваного явища дозволяють розуміти *примирення сторін в адміністративному судочинстві* як заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Запропоноване визначення примирення дозволяє його розуміти у договірному процедурно-

процесуальному контексті, який є площиною для розуміння «примирення» у його фактичному контексті, а саме, як «дій сторін адміністративно-правового спору, що примирились, спрямованих на виконання умов примирення, котрі викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду» [109, с. 270].

Підводячи підсумок викладеному можемо дійти висновку, що примирення сторін в адміністративному судочинстві є атрибутом сучасної демократичної та правової держави [111]. Відтак, закріплення цього інституту в адміністративному законодавстві України сприяє подальшому розвитку України в якості сучасної цивілізованої держави, котра може у перспективі задовольнити власні євроінтеграційні амбіції. Крім того, досліджуване явище характеризується значним соціально-правовим значенням, яке виявляється у тому, що примирення сторін в адміністративному судочинстві, зокрема:

1) узвичаює практику мирного вирішення спорів (щонайперше, публічно-правового характеру), а відтак знижує соціальне напруження у суспільстві без шкоди для ідей людиноцентризму та законності;

2) сприяє економії грошових та часових ресурсів сторін спору та суду, а «розвантажений» суд отримує таким чином змогу задовольнити право на справедливий суд інших осіб, які звернулись за судовим захистом власних прав;

3) сприяє подальшій еволюції правосуддя у державі, котре у майбутньому може також охоплювати й передбачені у державах-членах ЄС процедури посередництва (медіації) у публічно-правових спорах (так звана «судова медіація», що має місце, наприклад, у Нідерландах та Німеччині; так зване «позасудове примирення», яке завершуватиметься так само затвердженням заяви про примирення адміністративним судом).

При цьому відповідний позитивний ефект примирення може справляти у тому разі, коли буде характеризуватись такими істотними ознаками:

- 1) ґрунтуватиметься на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовуватиметься нормами КАС України, законодавством України;
- 2) гарантуватиметься державою й об'єктивуватиметься лише за наявності необхідних підстав і умов;
- 3) буде формою правового консенсусу, що засвідчуватиме плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізуватиметься у рамках особливого судового порядку вирішення спору;
- 4) об'єктивуватиметься в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення;
- 5) характеризуватиметься особливим суб'єктним складом;
- 6) дозволитиме виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав чи законних інтересів третіх осіб.

1.2 Мета, завдання та функції примирення сторін в адміністративному судочинстві

Фактична відповідність статичного та динамічного вияву примирення сторін в адміністративному судочинстві України істотним рисам примирення, окресленим у підрозділі 1.1 дисертації, безпосереднім чином залежить від того, чи відповідає конкретне примирення сторін публічно-правового спору меті, завданням і функціям примирення. У тому разі, коли примирення сторін спору

буде здійснюватися усупереч меті, завданням чи без ефективного використання усіх функціональних можливостей примирення:

1) сторони спору не зможуть скористатись всіма можливостями відповідного вирішення спору;

2) сам цей спосіб вирішення спору може використовуватись однією із сторін спору з метою порушення прав і законних інтересів іншої сторони спору (чи третіх осіб) [117, с. 54].

Саме тому, у межах дослідження примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України необхідно комплексно проаналізувати мету та завдання примирення, а також з'ясувати сутність і систему функцій відповідного способу вирішення публічно-правових спорів.

Спершу у межах цього підрозділу дисертації необхідно сформулювати актуальну наукову думку про мету примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Зазначене досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) з'ясувати підходи учених до розуміння мети примирення та суміжних явищ; 2) сформулювати визначення поняття «мета примирення сторін в адміністративному судочинстві України»; 3) окреслити підходи учених щодо розуміння сутності і структури завдань примирення та суміжних явищ; 4) визначити поняття «завдання примирення сторін в адміністративному судочинстві України»; 5) окреслити сутність і структуру основних функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України.

Виконуючи поставлені завдання зазначимо, що мета примирення та окремих видів посередництва (медіації) вже була досліджена багатьма українськими та зарубіжними ученими, серед яких: І. В. Белоцька [8, с. 262], Н. О. Васильченко [15, с. 124], В. В. Гриценко [25, с. 58], П. Т. Єсенбекова [29, с. 186], А. Г. Пишна [83, с. 149], О. Д. Сидельніков [102, с. 41], К. І. Тимошенко [120, с. 71] та іншими науковцями.

Аналізуючи підходи цих учених, можемо дійти думки, що окремі з них переконані у тому, що мета примирення зводиться переважно до вироблення сторонами спору умов примирення (заяви про примирення, мирової угоди). Наприклад, К. І. Тимошенко та Т. В. Тимошенко пропонують мету примирення розуміти якості «прийняття сторонами конфлікту взаємоприйнятної рішення щодо врегулювання спірної ситуації за допомогою посередництва, що дозволить якщо не уникнути стресових ситуацій, то хоча б скоротити обсяги їх впливу на організм людини» [120, с. 71]. У свою чергу білоруські учені І. В. Белоцька та В. О. Богатенок вважають, що основна мета примирення – це «почати переговори та шляхом взаємних поступок і пропозицій знайти компромісне рішення стосовно виниклих розбіжностей» [8, с. 262].

Між тим, критично аналізуючи окреслений підхід погодимось із П. Т. Єсенбековою, котра вважає, що «думка про те, що мирова угода є єдиною метою примирних процедур, і, отже, необхідною сутнісною ознакою поняття “примирні процедури”, має бути поставлена під сумнів. Мета примирення сторін виходить за рамки виключно укладення мирової угоди, яке виступає лише одним із можливих результатів примирної процедури» [29, с. 186]. Іншими словами, примирення, як таке, цілісно не спрямоване на погодження умов примирення, а на досягнення миру (вирішення спору), що може бути досягнуто на підставі взаємних поступок сторін публічно-правового спору, на здійснення яких вони погодились у заяві про примирення, котра була затверджена судом, як така, що:

- 1) складена сторонами добровільно;
- 2) складена без порушення прав і законних інтересів третіх сторін, а також без порушення чинного законодавства.

Зважаючи на викладене актуальним є інший підхід до розуміння мети примирення, у межах якого відповідна мета полягає у досягненні примирення, як такого. Абстрагуючи цей підхід В. В. Гриценко пропонує мету медіації, як

особливого вияву примирення, зводити до сприяння розвитку партнерських ділових відносин, гармонізації соціальних відносин [25, с. 58]. При цьому А. Г. Пишна вважає, що «метою медіації є вирішення спору завдяки компромісному рішення, прийнятому за домовленістю сторін, в тому числі й на основі взаємних поступок» [83, с. 149]. Подібним чином українськими ученими інтерпретується й мета примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Зокрема, на думку О. Д. Сидельнікова, «першочерговою метою інституту примирення сторін є врегулювання спору, а не припинення адміністративного процесу» [103, с. 8]. Іншими словами, мова йде про вирішення відповідного матеріально-правового спору. Це вітчизняним ученим пояснюється тим, що мирова угода, хоча й «передбачена саме процесуальним законодавством, вона регулює відносини, які виникають та існують у матеріальній сфері» [102, с. 41]. Відтак, зазначене послідовно відображає наукову позицію дослідників, переконаних у тому, що «кінцевою метою застосування інституту примирення сторонами є врегулювання саме матеріально-правового спору» [102, с. 41].

У свою чергу Н. О. Васильченко пропонує комбінований підхід до розуміння мети примирення (на прикладі медіації), який відображає розуміння цієї мети в якості складання заяви про примирення та виконання сторонами спору досягнутих умов примирення. Зокрема, досліджуючи мету медіації, науковець доходить думки, що вона «полягає в досягненні примирення між сторонами конфлікту на основі їхніх відповідних інтересів і потреб з розробленням рішення, яке б було прийнятним і стійким для усіх зацікавлених сторін» [15, с. 124]. У цьому контексті «укладення та виконання угоди між сторонами щодо вирішення конфлікту (спору) є метою медіації» [15, с. 126]. Разом із тим, з вказаним не можна погодитись у повній мірі, адже примирення сторін публічно-правового спору, як складне соціально-правове явище, цілком виправдано зводити до відповідної «кінцевої мети» – *ефективне вирішення матеріально-правового*

спору шляхом примирення, де вирішення спору є доконаним фактом, а саме: публічно-правовий спір вирішений у спосіб, який задовольняє сторони спору та вичерпує сам конфлікт між сторонами.

В той же час, інші підходи до розуміння мети примирення є наслідком фрагментації мети примирення, пов'язаної із різними етапами здійснення примирення та результатами позитивної об'єктивації цих етапів, які ученими тлумачиться в якості достатньої мети примирення. У цьому контексті слід мати на увазі, що примирення у своєму динамічному вияві зосереджене на досягнення таких трьох основних результатів:

1) узгодження між сторонами прийнятних для них позицій щодо можливих взаємних поступок, що фіксуються у заяві про примирення;

2) затвердження судом умов примирення («за результатами процедури примирення досягається проміжний етап на шляху до врегулювання конфлікту, який полягає в офіційному закріпленні домовленостей між учасниками правового спору, що в подальшому має призвести до припинення суперечки» [102, с. 59]);

3) фактичне здійснення сторонами спору взаємних поступок, які засвідчують виконання досягнутих умов примирення (вказане може здійснюватися ще до моменту затвердження заяви про примирення судом, адже «взаємні поступки сторін призводять до ліквідації конфлікту» [58, с. 129] і свідчать про добросовісні наміри сторін спору).

Тобто, всі ці вияви мети примирення недоцільно розглядати в якості певної «множинної мети», власне, які окремий вияв мети абсолютизувати до рівня «кінцевої мети» примирення. При цьому відповідні вияви мети примирення дозволяють сформувати загальне наукове уявлення про завдання примирення.

Між тим, слід мати на увазі те, що примирення, як таке, тлумачиться ученими в якості *процесу* (процедура примирення сторін публічно-правового спору, що здійснюється в результаті реалізації права на примирення) та

результату (в юридичному сенсі примирення констатується на підставі факту затвердження заяви про примирення судовим рішенням, що набрало чинності) [див., напр.: 84, с. 86; 102, с. 7, 71; 181]. Зважаючи на це, можемо дійти висновку, що в уточненому вигляді *мета примирення сторін в адміністративному судочинстві* може розуміти у двох контекстах вияву примирення:

1) як *процесу* полягає в досягненні сторонами публічно-правового спору реального консенсусу, який ними добровільно досягатиметься, вичерпує спір і виявляється у взаємних поступок, не суперечить законодавству та не порушує прав і законних інтересів третіх осіб;

2) як *результату* процедури примирення полягає в ефективному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення, наслідком чого є те, що публічно-правовий спір вирішений у законний спосіб і задовольняє сторони спору.

Осмислюючи сутнісний зміст завдань примирення сторін в адміністративному судочинстві України слід зазначити, що: 1) завдання такого примирення, так само, як і його мета, не визначена у КАС України; 2) завдання примирення (переважно у контексті медіації) вже розкривались багатьма українськими та зарубіжними ученими, серед яких: О. М. Демидович [28, с. 16], А. С. Новосад [77, с. 57], Г. О. Огренчук [78, с. 27], М. Я. Поліщук [88, с. 55], О. Д. Сидельніков [102, с. 77] та інші науковці. У процесі критичного аналізу позицій цих учених щодо завдань примирення можемо помітити різноманіття підходів до розуміння відповідних завдань

Наприклад, М. Я. Поліщук вважає, що одним з основних завдань примирення (медіації) є «зменшенні навантаження на судові органи» [88, с. 55]. Однак, з вказаним не можна погодитись у жодній мірі, адже зменшення навантаження на суд, а також інші похідні ефекти такого способу вирішення

спору (зменшення витрат держави на забезпечення судового захисту і т. д.) є не завданням примирення, а лише соціально-правовим наслідком належного застосування примирення. З огляду на це, ні сторони спору, котрі бажають примиритись, ні примиритель не керуються відповідною логікою (не виконує відповідного «завдання»), вирішуючи публічно-правовий спір шляхом примирення. Поряд із цим, соціально-правовий ефект примирення може зазначатись в якості уточнюючої риси завдань примирення, що унеможлиблюватиме їх не виправдано широке тлумачення на практиці. Наприклад, якщо нами серед завдань примирення буде виокремлюватись створення сприятливих умов для конструктивного діалогу між сторонами спору, то в цьому разі слід також вказувати й те, в чому саме має виявлятися конструктивність такого діалогу, а тобто – зазначити очікуваний соціально-правовий ефект відповідного «діалогу».

Разом із тим, в інших своїх дослідженнях М. Я. Поліщук зазначає, що одним з основних завдань примирення (медіації) є «віднайти рішення, що задовольнить обидві сторони» [89, с. 255]. Дослівно відтворює цю позицію також О. М. Демидович [28, с. 16]. Не аналогічної, проте досить схожої позиції дотримується також і О. Д. Сидельніков, котрий в контексті матеріально-правової складової інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві України доходить думки, що найголовнішим завданням примирення постає «припинення публічно-правового спору, а не припинення судового процесу» [102, с. 77]. Водночас, слід зауважити, що відповідне тлумачення завдань примирення уподібнює відповідну категорію із метою примирення. І тому, на нашу думку, відповідна логіка не є методологічно виправданою, адже це є ще одним проявом фрагментарного підходу до розуміння сутності примирення (подібно до тлумачення мети примирення шляхом її фрагментації у відповідності до етапів здійснення зазначеної процедури, на що ми вже звертали увагу).

Частково на вказану обставину звертає увагу Г. О. Огренчук, наголошуючи на тій обставині, що «переговори є необхідною складовою медіації, а налагодження конструктивного переговорного процесу – одним із її завдань» [78, с. 15]. Додатково важливо мати на увазі, що серед важливих завдань примирення (на прикладі медіації), як вважають А. С. Новосад, Ю. Ю. Сойка та Н. І. Семенкова, є «налагодження діалогу, сприяння ефективній комунікації сторін, створення умов для їхньої співпраці з метою пошуку взаємовигідного рішення» [77, с. 57]. Іншими словами, завдання примирення – це і є вияви мети відповідного способу вирішення спору, які досягаються у межах певних напрямів функціонування досліджуваного інституту адміністративного права.

Крім того, слід звернути увагу на те, що примирення сторін в адміністративному судочинстві України є способом вирішення спору, що здійснюється у межах відповідного судочинства, а відтак завдання примирення певним чином відображають завдання адміністративного судочинства (у цьому контексті слід враховувати положення ч. 1 ст. 2 КАС України [52]).

Виходячи з позицій учених стосовно розуміння завдань примирення, а також, беручи до уваги ч. 1 ст. 2 КАС України, поняття, істотні риси та мету примирення сторін в адміністративному судочинстві України, доходимо думки, що *основними завданнями* такого примирення наразі є:

1. Створення сприятливих умов для конструктивного діалогу, у межах якого задовольнятиметься бажання мирно вирішити спір, знижуватиметься рівень конфліктності сторін публічно-правового спору й не буде загострюватись наявний між сторонами конфлікт.

2. Здійснення конструктивних переговорів між сторонами, в яких сторони спору окреслюють власне бачення спору та шляхи його вирішення шляхом примирення, прагнуть досягнути взаєморозуміння.

3. Вільне окреслення у переговорах сторонами реалістичної моделі взаємних поступок (умов примирення), якими визнаватиметься потреба задоволення прав і законних інтересів, вимог і потреб сторін спору, результатом чого має стати вичерпання конфлікту.

4. Повне усвідомлення сторонами публічно-правового спору алгоритму дій з вирішення спору шляхом примирення та наслідків взаємних поступок, на які вони погоджуються.

5. Складання та подання заяви про примирення, що ґрунтуватиметься на принципах примирення сторін в адміністративному судочинстві України, а також відповідатиме вимогам чинного законодавства України.

6. Неупереджена та своєчасна перевірка судом справедливості та законності умов примирення, що дозволяє захистити панування права у суспільстві та забезпечити публічний інтерес, й у разі встановлення:

1) відповідності заяви про примирення вимогам законодавства – затвердження умов примирення судом;

2) невідповідності заяви про примирення вимогам законодавства – відмова у затвердженні умов примирення судом.

7. Подальше виконання затверджених судом умов примирення, що обумовлюватиме відновлення правопорядку та взаєморозуміння публічно-правових відносинах сторін спору, що примирились.

З'ясувавши мету та завдання примирення сторін в адміністративному судочинстві України можемо перейти до розгляду функцій примирення. Попередньо з цього приводу слід зауважити, що функції загалом «притаманні праву, державі, органам публічної влади, галузям права, їх підгалузям, правовим інститутам» [51, с. 81]. Саме тому, цілком закономірним є те, що функції права (галузей, інститутів права), функції суб'єктів права і т. д. вже досліджувались багатьма українськими ученими, серед яких:

Я. П. Авраменко [1, с. 59], І. В. Антошина [5], Р. В. Зварич [41], А. А. Коваленко [50], П. О. Комірчий [56], О. М. Миколенко [70], А. С. Оцяця [79], І. М. Ситар [104], Х. І. Чопко [142], В. І. Щербина [149] та інші науковці. У той же час, слід констатувати, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України взагалі ще не були предметом дослідження юристів-адміністративістів, хоча функції примирення та посередництва вже частковорозглядали зокрема М. М. Клемпарський [49, с. 465] та І. М. Юсько [150]. Ця обставина демонструє необхідність в тому, щоби на основі чинного законодавства, наукових напрацювань цих та інших учених була сформульована актуальна наукова думка щодо сутності та структури функцій досліджуваного явища.

Спершу зазначимо, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України є похідними від завдань примирення, будучи «відображенням напрямів правового впливу на всі процеси, що потребують такого впливу» [51, с. 81]. Тобто, якщо завдання примирення сторін в адміністративному судочинстві окреслюють напрями реалізації мети примирення сторін, то *функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України* – це узгоджена із принципами примирення, наперед визначена чинним адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством, науково обґрунтована діяльність судді (також примирителя в державах-членах ЄС) та сторін публічно-правового спору, спрямована на вирішення спору шляхом примирення.

Крім того, зважаючи на те, що функції певної діяльності є і проявом функцій суб'єкта, котрий виконує відповідну діяльність, і проявом управління [144, с. 108], що цілком закономірно (з огляду на неоднорідність завдань примирення), можемо дійти висновку, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві у своїй структурі містять спрямовуючі на

примирення та безпосередньо управлінські складові. Зважаючи на це, а також на визначення функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві, сутність примирення, наукові позиції учених стосовно системи функцій права (галузей права, суб'єктів та об'єктів права) [див., напр.: 43; 81; 82, с. 12–13; 140], доходимо думки, що *систему основних функцій* досліджуваного явища складають такі функції:

1. *Організаційна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України.* У загальному сенсі ця функція спрямована на визначення процедурно-процесуального контексту вирішення публічно-правового спору шляхом примирення сторін спору, а саме на формування усіх необхідних умов для мирного вирішення спору [112, с. 37]. Вказуючи на те, що виокремлена функція визначає процедурно-процесуальний контекст примирення нами мається на увазі те, що завдяки цій функції відбувається організація:

1) сторонами спору процесів: а) переговорів з приводу вироблення конкретного консенсуального шляху, рухаючись яким сторони зможуть досягти миру, подолати негативні наслідки виниклого спору та не допустити аналогічних конфліктів у майбутньому; б) викладення умов примирення у відповідній заяві та подання її на затвердження суду;

2) суддею процесу: а) перевірки наявності у осіб, що заявляють про примирення достатнього рівня правосуб'єктності для здійснення такої заяви; б) оцінки добровільності складання заяви про примирення та збереження тенденції до примирення обох сторін публічно-правового спору на момент «легалізації» примирення; в) аналізу заяви про примирення на предмет відповідності законодавству (зокрема, перевіряється, чи не порушують умови примирення прав і законних інтересів третіх осіб, положень чинного законодавства); г) затвердження умов примирення («легалізації» примирення); г) перевірки дотримання вимог ухвали, якою затверджено умови примирення.

2. *Функція стимулювання сторін публічно-правового спору до конструктивного вирішення цього спору.* Щонайперше, вказана функція примирення:

1) спонукає сторони спору до появи у них дійсного бажання змінити стратегію власної поведінки у виниклому конфлікті, а саме від перемоги у цьому конфлікті до примирення. Це спонукання має вияв у:

а) самій юридичній природі примирення, котра дозволяє осмислити певні об'єктивні переваги звернення сторін спору до можливостей примирення над традиційним вирішенням спору у суді, а саме: менші витрати часу на вирішення спору; економія грошових коштів, що витрачають сторони спору під час розгляду справи у суді (оплата експертиз; оплата послуг, що надається адвокатом; втрачена вигода від триваючого спору тощо);

б) конструктивній політиці держави стосовно заохочувань, спонукань сторін спору до вирішення цього спору шляхом примирення, а саме: створення державою таких умов розгляду судом справи (на рівні адміністративного процесуального законодавства), за яких сторони спору можуть завжди звернутись до можливості примирення; встановлення на рівні адміністративного процесуального законодавства правила стосовно повернення позивачу (скаржнику чи заявнику) 50% судового збору, сплаченого ним при поданні позову (апеляційної чи касаційної скарги); створення законодавцем додаткових гарантій захисту прав і законних інтересів сторін спору, що примирилися, зокрема забезпечення обов'язковості ухвали, якою затверджуються умови примирення;

2) посилює позитивні тенденції, котрі вже знайшли свій вияв у процесі та у вигляді досягнення консенсусу з приводу вирішення спору шляхом примирення. У цьому контексті функція стимулювання є діяльністю судді та сторін спору щодо вироблення стимулів і гарантій, які підвищують у сторін спору впевненість

стосовно реальності можливостей вирішення спору у результаті взаємних поступок сторін спору, а саме на умовах, які будуть виконуватись цими сторонами та безумовно призведуть до очікуваного позитивного для них наслідку.

3. Аналітична функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Відповідна функція виявляється у діяльності:

1) сторін спору щодо: а) оцінки сутності спору, об'єму шкоди правам і законним інтересам сторін спору, що завдає наявний між ними спір; б) пошуку можливих взаємних поступок (яких саме та в якій саме мірі), що сприятимуть примиренню сторін; в) співвідношення досягнутого консенсусу між сторонами із вимогами законодавства про підстави та умови затвердження умов примирення;

2) суду стосовно: а) сутності відповідного публічно-правового спору; б) оцінки добровільності воель сторін спору щодо умов примирення; в) аналізу заяви про примирення на предмет відповідності принципам примирення сторін в адміністративному судочинстві, вимогам КАС України та інших законів, підзаконних актів; г) з'ясування та оцінки реальності виконання умов примирення й дійсної готовності сторін виконувати заявлені умови примирення.

4. Інформаційно-комунікаційна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Зазначена функція полягає у тому, що:

1) інформація, отримана в результаті оцінки спору, претензій сторін цього спору, стає основою для вироблення сторонами спору (та/або примирителем) певної стратегії для досягнення примирення;

2) примиритель (у державах-членах ЄС; в КІ – також і суддя) стає певним безстороннім «посередником» (не буквально в тому ж сенсі, що в процедурі медіації) між сторонами публічно-правового спору та здійснює дії, спрямовані на формування умов примирення, надає проект цих умов, що розглядаються сторонами публічно-правового спору;

3) сторони спору перебувають у комунікативних відносинах: а) повідомляючи одна одну (чи, наприклад, примирителя) стосовно можливостей вирішення спору примиренням та конструктивним чином дискутують щодо цього питання, обмінюючись відповідною інформацією; б) добровільно надаючи інформацію, котрої потребує інша сторона спору задля погодження (чи не погодження) пропонуваної їй пропозиції щодо певної поступки. Слід мати на увазі, що припинення обміну інформації (чи безпідставна відмова від надання необхідних даних стороні спору чи примирителю) до моменту узгодження умов примирення засвідчує той факт, що процес примирення не є конструктивним і сторони (чи одна сторона) спору втратили інтерес вирішити наявний конфлікт відповідним чином;

4) сторони спору повідомляють суд про досягнення між ними консенсусу з приводу вирішення спору та заявляють про умови примирення, що є відповідною інформативною основою, котра аналізується суддею та може бути затверджена;

5) суд, затверджує заяву про примирення ухвалою, яка є обов'язковою до виконання та містить вичерпну інформацію про взаємні поступки сторін спору, строки їх здійснення і т. д.

5. Контрольно-наглядова функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Ця функція виявляється у діяльності сторін спору (також примирителя – у державах-членах ЄС), щодо:

1) перевірки реальності бажання сторони (сторін) спору вирішити відповідний публічно-правовий спір шляхом примирення та здійснення ним (ними) дій, спрямованих на досягнення конструктивного результату процесу примирення – узгодження умов примирення. Важливість зазначеного вияву контрольно-наглядової функції примирення важко недооцінити, адже одна із сторін спору може удавати бажання вирішити спір шляхом примирення, в дійсності, використовуючи: а) відповідний час на отримання тих чи інших

переваг у спорі (отримання за цей час певних доказів, зміни політичної чи іншої ситуації у державі тощо); б) саму процедуру примирення для примушування сторони спору піти на непропорційні поступки (аж до відмови від своїх претензій, коли вони не є безпідставними);

2) перевірка добросовісності та добросовісності поведінки сторін спору в процесі вирішення спору шляхом примирення;

3) перевірки відповідності умов примирення вимогам законодавства;

4) припинення процесу вирішення публічно-правового спору шляхом припинення на підставі недосягнення сторонами спору консенсусу з приводу можливостей примирення;

5) незатвердження судом умов примирення.

6. Профілактична та виховна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Ця функція виявляється у тому, що сторони публічно-правового спору, взаємодіючи між собою з метою досягнення порозуміння та миру:

1) виробляють у себе власні уміння неконфронтації. Зокрема, у тому разі, якщо між сторонами спору, що примирились, у подальшому виникатиме подібна чи інша конфліктна ситуація, вони будуть здатними (з огляду на здобутий в рамках адміністративного судочинства досвід) зводити вирішення такої проблеми до конструктивної дискусії та переговорів, спрямованих на вирішення проблеми;

2) демонструють іншим суб'єктам адміністративного права позитивний приклад можливості уникнення загострення конфлікту, їх фактичний потенціал досягнення взаєморозуміння;

3) формують загальне уявлення про конфлікт, як небажаний результат соціально-правової взаємодії громадянина та органу публічної служби, котрий може не лише вирішуватись у мирний спосіб, але й не допускатись у

майбутньому, усуваючи причини (фактори), що спричиняють публічно-правовий спір.

Вказане дозволяє тлумачити профілактичну та виховну функцію примирення в якості такої, що має суттєве значення за сучасних умов буття нашої держави, котра наразі особливу увагу «приділяє забезпеченню національної безпеки, а точніше, своєчасному виявленню, попередженню загроз та захищеності найважливіших суспільних і державних інтересів з метою сприяння сталому розвитку країни» [143, с. 9]. Саме недопущення загострення конфлікту в сфері публічно-правових відносин сприяє збільшенню рівня довіри до держави, непохитності авторитету органів публічної служби (як державних органів демократичної і правової держави), зниженню соціального напруження та революційним настроям у суспільстві загалом. Іншими словами, примирення сторін в адміністративному судочинстві у своєму функціональному вияві сприяє сталому розвитку України, а відтак – можливостям її розвитку в якості правової та демократичної держави, котра може задовольнити власні євроінтеграційні прагнення.

Приймаючи до уваги викладене, доходимо думки, що мета примирення сторін в адміністративному судочинстві України виявляється в ефективному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення, де ефективне вирішення спору є доконаним фактом. Фактичне досягнення цієї мети відбувається у межах реалізації комплексу завдань примирення, зокрема:

- 1) створення сприятливих умов для конструктивного діалогу між сторонами спору;
- 2) здійснення переговорів та окреслення у них реалістичної моделі взаємних поступок;
- 3) усвідомлення сторонами вироблених умов примирення та подання їх на затвердження;

4) оцінка судом заяви про примирення та її затвердження (чи відмова у затвердженні);

5) виконання затверджених судом умов примирення.

Послідовне та належне (за якісними показниками) виконання цих завдань дозволяє поступово відновити правопорядок і взаєморозуміння в публічно-правових відносинах між сторонами адміністративно-правового спору. При цьому фактичне вираження примирення сторін в адміністративному судочинстві України набувають у процесі реалізації завдань примирення, а саме шляхом виконання функцій примирення, котрі:

1) визначають процедурно-процесуальний контекст вирішення спору шляхом примирення сторін спору;

2) спонукають сторони спору до появи у них дійсного бажання змінити стратегію власної поведінки у виниклому конфлікті, а саме від перемоги у цьому конфлікті до примирення; посилюють позитивні тенденції, котрі вже знайшли свій вияв у процесі та у вигляді досягнення консенсусу з приводу вирішення спору шляхом примирення;

3) обумовлюють аналітичну діяльність стосовно оцінки суті спору, конструктивних шляхів вирішення спору, відповідності умов примирення вимогам законодавства і т. д.;

4) обумовлюють використання інформації стосовно суті спору та претензій сторін спору для вироблення стратегії досягнення примирення, формування умов примирення, а також у перебуванні сторін спору між собою, сторін спору із суддею(також із примирителем – в державах-членах ЄС) у комунікативних відносинах і т. д.;

5) виявляються у діяльності сторін спору, судді (також примирителя – в державах-членах ЄС) щодо перевірки реальності бажання сторін спору вирішити спір шляхом примирення та здійснення ними дій, спрямованих на узгодження

умов примирення; перевірки відповідності умов примирення вимогам законодавства; незатвердження судом умов примирення і т. д.;

б) полягають у виробленні сторін спору уміння неконфронтації й демонстраціїними позитивного прикладу можливості уникнення конфлікту, фактичного потенціалу досягнення примирення; формуванні загального уявлення про конфлікт, що може вирішуватись у мирний спосіб і не допускатись у майбутньому шляхом усунення факторів, які спричиняють публічно-правовий спір.

1.3 Принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві

Принципи права українськими правниками визнаються однією з найбільш важливих «категорій сучасної юридичної науки»[53, с. 3], з чим слід погодитись, адже, як зазначає вітчизняна учена О. В. Грищук, ці принципи постають в якості «вихідних правових ідей, що відображають засадничі загальнолюдські цінності, розкривають сутність права та визначають зміст і спрямованість правового регулювання та розвитку суспільства» [26, с. 21]. Саме тому, «в Україні, як і в будь-якій правовій та демократичній державі, усі адміністративно-правові явища (процеси, процедури, правові відносини, системи) повинні ґрунтуватись на правових принципах, стаючи таким чином правовими явищами за своїм дійсним сутнісним характером. Не є виключенням також і примирення сторін в адміністративному судочинстві України, що є особливим адміністративно-правовим явищем, яке ґрунтується на системі правових принципів» [108, с. 228].

Відповідні принципи, приймаючи до уваги позиції учених стосовно розуміння принципів примирення, принципів примирних процедур [див., напр.: 22, с. 162], можемо розуміти в якості керівних, засадничих правових ідей, що наділяють:

1) належною мірою юридичної визначеності явище примирення сторін в адміністративному судочинстві України;

2) особливою правовою логікою, сутнісними рисами і цінностями, властивостями сучасної правової системи України: а) правову природу урегульованої законодавством діяльності щодо вирішення існуючого публічно-правового спору (зокрема, належні способи впливу на суспільні відносини, які виникають між адміністративним судом і сторонами спору; послідовність здійснення примирення в адміністративному судочинстві); б) статус примирителя (котрий передбачений у законодавстві окремих держав-членів ЄС) і сторін спору.

Значимість принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві України вказує на те, що комплексне дослідження відповідного примирення, а також виявлення сукупності проблем примирення та шляхів їх вирішення виявляється неможливим без формування наукової думки про систему таких засадничих ідей. При цьому ускладнює це питання той факт, що у чинному адміністративному законодавстві України по сьогодні відсутній перелік принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві. Крім того, система принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві України ще не була предметом окремого дослідження, хоча принципи права вже були широко досліджені вітчизняними правниками, серед яких О.-М. І. Бачинська [7], О. П. Васильченко [17], Н. В. Гудима [27], С. М. Задорожна [37], А. М. Колодій [54], С. П. Погребняк [86], С. О. Погрібний [87], І. К. Полховська [90], А. А. Пухтецька [100], О. О. Уварова [122],

Т. В. Чехович [141] та інші науковці. При цьому слід мати на увазі й те, що принципи примирення чи принципи медіації загалом вже приділяли увагу О. В. Горецький [22], Ю. І. Мельничук [69], Л. А. Сурма [207, с. 38] та інші учені. Наукові напрацювання цих та інших учених, у сукупності із критичним аналізом положень чинного адміністративного законодавства, а також міжнародно-правових актів становитимуть теоретичну, інформаційну та нормативно-правову основу дослідження.

Відтак, вбачається потреба у формуванні актуальної наукової думки щодо системи принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Для вирішення поставленої мети слід виконати такі завдання: 1) з'ясувати позиції учених щодо переліку принципів примирення сторін; 2) проаналізувати основні нормативно-правові акти та документи міжнародних організацій (розроблених під егідою міжнародних організацій), на предмет затвердження стандартів здійснення примирення (діяльності посередників), що можуть розглядатись в якості принципів примирення; 3) окреслити систему принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві України; 4) сформулювати узагальнюючі принципи.

Серед учених наразі відсутнє узагальнене розуміння обсягу принципів примирення (як примирення, що здійснюється у судовому, так і в позасудовому порядку). Наприклад, вітчизняна учена Ю. І. Мельничук, аналізуючи різні кодекси поведінки посередників (медіаторів), доходить думки, що фундаментальними принципами посередництва постають, зокрема принцип гуманізму, принцип законності, принцип порядності, принцип чесності і т. д. [69, с. 134]. У свою чергу польська дослідниця М. Пілішвілі (*Mariam Pilishvili*) виокремлює наступні принципи посередництва: а) принцип добровільної участі; б) принцип нейтральності; в) принцип конфіденційності; г) принцип безсторонності [193]. Учена та міжнародний медіатор Л. А. Сурма окреслює дві

групи принципів посередництва: 1) найважливіші (*most important*) принципи посередництва, що «складають основу практичної діяльності посередника при вирішенні спорів між сторонами» [207, с. 40] й охоплює: «принцип добровільності; принцип конфіденційності; принцип незалежності, нейтралітету та неупередженості посередника; принцип рівності сторін та співпраці між сторонами» [207, с. 38]; 2) найбільш широко застосовувані (*most widely applicable*) принципи, а саме: «принцип законності; принцип здійснення швидкого (*quick*) процесу посередництва; принцип компетенції посередника» [207, с. 38]. У свою чергу вітчизняний учений О. В. Горецький вважає, що до принципів примирних процедур (у контексті цивільного судочинства) слід відносити: 1) принцип диспозитивності; 2) принцип гласності та відкритості примирних процедур, що обмежений вимогами до забезпечення конфіденційності; 3) принцип рівності становища та можливостей участі у примирній процедурі [22, с. 162–164].

Критично аналізуючи позиції учених можемо помітити те, що учені, розглядаючи спеціальні чи особливі принципи примирення (посередництва), переважно окреслюють однакові переліки відповідних засадничих ідей, що нами може пояснюватись тим, що учені в цьому питанні виходили з норм міжнародно-правових документів, в яких закріплюються стандарти примирення (головним чином, позасудового примирення). Що ж стосується переліку загальних (загальноправових принципів), то їх перелік дослідниками формувався на основі усталеного розуміння щодо відповідного явища та норм чинного законодавства, що закріплюють переліки загальноправових принципів.

Відтак, аналізуючи принципи примирення в адміністративному судочинстві в якості певної системи засадничих ідей, доходимо думки про те, що їх слід розглядати в якості таких, що поділяються на відповідні групи принципів, у залежності від їх загальності (поширення на традиційні способи вирішення

спорів) й урегульованості загальними та спеціальними нормами і стандартами. З огляду на це, вбачається потреба у з'ясуванні джерельної бази відповідних принципів.

Аналізуючи чинне законодавство та документи міжнародних організацій (розроблених під егідою міжнародних організацій), що містять стандарти нетрадиційного вирішення спорів, можемо виокремити такі акти («інструменти»), в яких містяться різні засадничі ідеї вирішення спорів, зокрема й у рамках примирення в адміністративному судочинстві:

1) Кодекс адміністративного судочинства України», який є кодифікованим законодавчим актом, що «визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах» [52] та у ч. 3 ст. 2 КАС України визнає основні засади (принципи) адміністративного судочинства;

2) Директиву ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, метою якої у відповідності до ч. 1 ст. 1 є «полегшення доступу до альтернативного вирішення спорів та сприяння мирному врегулюванню спорів шляхом заохочення використання посередництва та забезпечення збалансованого зв'язку між посередництвом і судовим розглядом справи» [188]. Аналіз норм цього документу дозволяє виокремити такі принципи посередництва: а) принцип конфіденційності посередництва (ст. 7); б) принцип зупинення строків давності фактом розгляду спору в рамках процедури посередництва (ст. 8); в) принцип прозорості процедури посередництва (статті 9 і 10). Слід зазначити, що хоча Директива стосується безпосередньо медіації у цивільних і комерційних справах, її положення застосовні також у контексті питання, що нами розглядається (ця позиція підтверджується ст. 5 Закону ФР «Про модернізацію правосуддя в XXI столітті» від 18 листопада 2016 року № 2016-1547 [170], в якому законодавець посилається на Директиву, як на підставу зміни правил здійснення

примирення, що передбачалась вже нечинною ст. L211-4 французького Кодексу адміністративного судочинства [163]);

3) Рекомендацію ЄК «Про принципи роботи позасудових органів, які беруть участь у вирішенні споживчих спорів шляхом консенсусу» від 4 квітня 2001 року № C(2001) 1016 [190], у частині II якої Єврокомісією виокремлюються такі принципи посередництва (медіації): а) принцип неупередженості; б) принцип прозорості; в) принцип ефективності; г) принцип справедливості;

4) Європейський кодекс поведінки посередників від 02 червня 2004 року (далі – ЄКПП 2004 року), що був розроблений ініціативною групою практикуючих посередників за підтримки Європейської Комісії. У преамбулі цього Кодексу зазначається, що він розроблений для всіх видів посередництва у цивільних та комерційних справах та «визначає ряд принципів, дотримуватися яких посередники зобов'язуються добровільно під особисту відповідальність» [162]. При цьому, аналізуючи пункти 1–4 ЄКПП 2004 року, можемо дійти висновку, що посередник (медіатор) у своїй діяльності повинен враховувати такі принципи: а) принцип компетентності; б) принцип незалежності та неупередженості; в) принцип здійснення посередництва у відповідності до угоди про медіацію та в рамках процедури медіації; г) принцип дотримання вимог конфіденційності;

5) Європейський кодекс поведінки надавачів посередницьких послуг від 04 грудня 2018 року № СЕРЕJ(2018)24 [177] (далі – ЄКПНПП 2018 року), розроблений Європейською комісією з ефективності правосуддя. У відповідності до преамбули ЄКПНПП 2018 року «цей документ встановлює ряд принципів, у відповідності до яких медіаційні центри, інститути чи інші постачальники медіації можуть добровільно виконувати взяті на себе зобов'язання; може використовуватися постачальниками посередницьких послуг (включаючи всіх їх співробітників та афілійованих осіб), які пропонують посередницькі послуги у

різних сферах, таких як цивільні, комерційні, сімейні, адміністративні та кримінальні справи» [177]. Важливо також звернути увагу на те, що у преамбулі зазначеного акту також вказується на те, що він може використовуватися спільно з ЄКПП 2004 року, а також з рекомендаціями Ради Європи та ЄКЕП. Вказане є цілком закономірним, адже цей Кодекс – органічне продовження відповідних документів, що виявляється також й на характері та обсязі принципів поведінки надавачів посередницьких послуг, до яких, аналізуючи зміст пунктів 2–8 ЄКПНПП 2018 року, можемо віднести: а) принцип належної якості та компетентності; б) принцип прозорості та інформативності; в) принцип етичності; г) принцип незалежності, неупередженості, нейтральності та недопущення конфлікту інтересів; ґ) принцип уможливлення оскарження дій посередника, притягнення його до юридичної відповідності; д) принцип дотримання конфіденційності.

1. *Загальноправові принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві*, а саме «основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю і відображають найголовніший зміст права» [23, с. 76], поширюючись також і на досліджуване нами примирення сторін. До групи таких принципів слід віднести:

1) *принцип верховенства права*. Цей принцип у відповідності до ч. 1 ст. 6 КАС України вимагає, щоби «людина, її права та свободи визнавались найвищими цінностями та визначали зміст і спрямованість діяльності держави» [52]. Тобто, примирення повинно бути цілісно підкорене ідеї права, яка сьогодні ототожнюється із засадою людиноцентризму. Вказане означає, що використання відповідного способу вирішення спору не повинно бути спрямоване (чи призводити) до неправомірного обмеження прав людини, легалізації звуження (відчуження) прав і законних інтересів людини і т. д. Ця позиція знаходить своє офіційне підтвердження у ч. 6 ст. 47 КАС України [52].

Крім того, п. 2 ч. 6 ст. 190 КАС України зобов'язує суд «постановити ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжувати судовий розгляд» [52], у тому разі, коли умови «порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб» [52];

2) *принцип справедливості*. Цей принцип є «етико-юридичним феноменом, цінність якого виявляється в процесі застосування норм права, досягненні оптимального співвідношення між приватними та загальнолюдськими цінностями, в тому числі правовими» [60, с. 7]. В контексті питання, що нами розглядається, важливо звернути увагу на те, що справедливе вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин згідно ч. 1 ст. 2 КАС України є одним із завдань адміністративного судочинства. З огляду на це, відповідно до п. 2 ч. 6 ст. 190 КАС України «суд постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд» [52] в разі, коли «одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє» [52]. Також, суд повинен визнавати зловживанням процесуальними правами (у п. 9 ч. 3 ст. 2 КАС України закріплюється принцип «неприпустимості зловживання процесуальними правами», що є виявом принципу справедливості) окремі несправедливі дії учасників процедури примирення, зокрема, узгодження умов примирення, котрі шкодять ідеї людиноцентризму (п. 5 ч. 2 ст. 45 КАС України).

Звісно, вказаним принцип справедливості примирення сторін в адміністративному судочинстві України не вичерпується. Це підтверджується Рекомендацією ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016, в якій Комісією приділяється значна увага справедливості примирення сторін спору. Зокрема, у відповідності до підп. 1 п. «D» частини II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 зазначений принцип вимагає, серед іншого, наступного: а) сторони спору, що вирішується у межах процедури примирення, мають бути

поінформовані про своє право в будь-який час відмовитись від участі в цій процедурі, отримати доступ до судового порядку вирішення спору на будь-якому етапі здійснення процедури, якщо вони незадоволені здійсненням такої процедури; б) обидві сторони спору повинні бути уможливлені у вільному поданні будь-яких аргументів та доказів (інформації, документів) на користь своєї позиції із дотриманням вимог конфіденційності (без розкриття цієї інформації іншій стороні спору); в) якщо на будь-якому етапі третя сторона пропонує можливі шляхи вирішення спору, то кожна із сторін спору повинна мати можливість викласти власну точку зору з цього приводу, прокоментувати будь-який аргумент, інформацію чи доказ, представлений іншою стороною [190]. У цьому контексті важливо звернути увагу й на те, що в ч. 1 ст. 8 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС міститься правило, згідно якого держави-члени повинні створювати такі правові режими вирішення спору в рамках позасудового примирення (посередництва), за яких сторони спору, котрі використовують переваги процедури посередництва, згодом не втрачали можливості розгляду цього спору у судовому (арбітражному) порядку у зв'язку із закінченням строків давності (зокрема, строків давності під час процесу посередництва [188];

3) *принцип рівності*. У загальному сенсі цей принцип полягає у «поєднанні концепцій формальної і фактичної (реальної) рівності, що дозволяє забезпечити у праві справедливу рівність можливостей як провідну сучасну інтерпретацію ідеї рівності» [11, с. 12]. При цьому в п. 2 ч. 3 ст. 2 КАС України серед основних засад адміністративного судочинства законодавцем визнається «рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом» [52]. Вказане має особливе значення, адже особливістю адміністративного судочинства є те, що учасниками судового процесу є нерівні за своїм адміністративно-правовим статусом суб'єкти, що також характерно й для процедури примирення громадянина та суб'єкта

публічної адміністрації, котрі перебувають у публічно-правовому спорі. Попри таку (поза адміністративним судочинством) нерівність статусів, відповідні суб'єкти «зрівнюються» у своєму процесуальному статусі, зокрема, й під час їх примирення (вказане дозволяє розглядати цей принцип в якості особливого вияву принципу справедливості). Досліджуваний принцип щонайменше вимагає, щоби:

- а) на факт примирення (як на процедуру, так і на умови примирення) погоджувались обидві сторони спору;
- б) обидві сторони в однаковій мірі бажали примирення;
- в) обидві сторони спору мали однакові можливості довести свою позицію, аргументувати своє ставлення до позиції іншої сторони спору та пропозицій щодо примирення;

4) *принцип законності*. Законність в адміністративно-правовому сенсі є явищем, яке обумовлюється: «наявністю законодавчих актів, що визначають виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади; виконанням органами державної влади власних обов'язків лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені національним законодавством; наявністю контролю та нагляду за дотриманням законів в державі та наявністю санкцій за порушення законності» [74, с. 9]. Принцип законності примирення сторін в адміністративному судочинстві України полягає у:

- а) закріпленні правил і стандартів примирення у нормах КАС України, зокрема у п. 5 ч. 2 ст. 45, частини 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54, статті 141, 142, п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 4 ст. 183, ч. 2 ст. 186, п. 4 ч. 1 ст. 188, статті 190, 191 та інші норми Кодексу;

- б) вимозі складати умови примирення у відповідності до норм чинного законодавства та затверджувати ці умови лише тоді, коли вони не порушують законодавства. Згідно ч. 1 ст. 190 КАС України «умови примирення не можуть суперечити закону» [52], а тому, у відповідності до ч. 6 ст. 47 КАС України суд не може визнати умови примирення сторін, коли ці дії суперечать закону. З

огляду на це, суд відповідно до п. 1 ч. 6 ст. 190 КАС України «постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд» [52], якщо «умови примирення суперечать закону» [52];

в) обов'язковості виконання умов примирення, що затверджені ухвалою, котрі у відповідності до ч. 2 ст. 191 КАС України є «виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом» [52].

2. *Спеціальні принципи вирішенні справи шляхом примирення.* До групи цих принципів нами віднесено основні засади адміністративного судочинства, що закріплені у ч. 3 ст. 2 КАС України (окрім передбачених у цій нормі загальноправових принципів та принципів, що незастосовні щодо вирішення справи шляхом примирення), а саме:

1) *принцип прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення*, що є відображенням принципу «гласності і відкритості судового процесу та його повного фіксування технічними засобами» [52], котрий закріплено у п. 3 ч. 3 ст. 2 КАС України. Приймаючи до уваги позиції учених щодо сутності принципів відкритості, прозорості [див., напр.: 101, с. 12–13; 148, с. 143], можемо дійти висновку, що пропонований нами комплексний принцип полягає у забезпеченні: а) судом сторін спору інформацією про їх можливість вирішення спору шляхом примирення, про юридичні наслідки початку процедури примирення та затвердження умов примирення і т. д.; б) сторонами спору один одного усією необхідною інформацією, яка сприяє досягненню консенсусу; в) сторонами спору суду інформацією, що підтверджує законність поданої суду заяви про примирення.

Окреслений принцип у державах-членах ЄС, в яких передбачена діяльність примирителя, вимагає, щоби сторони спору: мали вільний доступ (до початку вирішення справи шляхом примирення та під час розгляду спору) до об'єктивної

та вичерпної інформації, котра стосується примирителя (його ідентифікаційних даних, рівня освіти, професіоналізму та компетентності), сутності вирішення справи шляхом примирення, часу, що витратиться на примирення тощо. У цьому контексті звернемо увагу на те, що у підп. 1.2 п. 1 ЄКПП 2004 року примиритель (посередник), перш ніж прийняти пропозицію виступити в якості відповідного суб'єкта, повинен «на вимогу сторін, надати їм інформацію про свою попередню діяльність і про наявний досвід роботи» [162]. Додатково звернемо увагу на те, що в ч. 1 ст. 9 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС на держав-членів ЄС покладається обов'язок «заохочувати будь-якими засобами, які вони вважають доцільними, доступність широкій громадськості, зокрема в Інтернеті, інформації про те, як зв'язатися з посередниками та організаціями, що надають послуги з посередництва» [188]. При цьому в підп. 3 п. «В» частини II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 зазначається, що сторонам спору повинен бути забезпечений доступ до інформації, а саме про те: а) як саме буде здійснюватися процедура посередництва, які типи справ можуть бути розглянуті у межах відповідної процедури, а також які існують обмеження щодо доступу до відповідного альтернативного способу вирішення спору; б) вимоги щодо реалізації права на альтернативний розгляд спору, а також інші процедурні правила, що стосуються проведення процедури примирення; в) будь-які витрати, пов'язані із вирішенням спору в межах процедури примирення; г) графік розгляду спору; г) основні норми, що можуть бути застосовними у процедурі примирення (зокрема, відповідні законодавчі положення, найкраща практика вирішення спорів у рамках процедури примирення, кодекси поведінки суб'єктів примирення і т. д.); д) роль процедури примирення у вирішенні спору; е) статус будь-якого узгодженого рішення для вирішення спору [190]. У контексті процесу євроінтеграції, на нашу думку, окреслене тлумачення відповідного принципу (відображене у ч. 1 ст. 9 Директиви ЄП і Ради

від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, підп. 3 п. «В» частини II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 та підп. 1.2 п. 1 ЄКПП 2004 року) має бути враховане при розкритті сутності принципу прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення та деталізоване у законодавстві;

2) *принцип диспозитивності, конструктивної змагальності (співпраці) учасників процесу вирішення справи шляхом примирення*, що є особливим виявом принципу «змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі», котрий передбачений у п. 4 ч. 3 ст. 2 КАС України. Принцип диспозитивності адміністративного процесу ученими розкривається в якості такого, що «закріплює власну правову можливість заінтересованих осіб, які беруть участь в адміністративній справі, розпоряджатися (в межах дозволеного законом і в установленому процесуальному порядку) разом із активною допомогою адміністративного суду матеріальними правами щодо предмета публічно-правового спору і процесуальними засобами захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів» [94, с. 14]. У цьому сенсі «сторони спору вибудовують особливу стратегію власної поведінки, що ґрунтуються не на традиційній змагальності сторін, а на конструктивній змагальності, якої вимагає сам процес примирення» [108, с. 230]: сторони спору, котрі примиряються та бажають досягти миру: а) висловлюють власні міркування з приводу спору, доказів і аргументів (висловлювати свою позицію щодо аргументів і доказів іншої сторони спору, третьої особи), пропонувати певні варіанти вирішення спору, обґрунтовувати їх; б) добросовісно співпрацюють між собою, будучи готовими дійсно досягти миру (не відстоюючи лише власне бачення вирішення спору), що виявляється у здійсненні фактичних зусиль для досягнення миру, не створенні бар'єрів, що заважають цьому, а також у повазі до сторони спору та судді (також – примирителя у державах-членах ЄС); в) неухильно виконують затверджені судом умови примирення. У цьому сенсі сторони процесу вирішення

справи шляхом примирення виступають певними умовними партнерами, що відмовляються від традиційних «процесуальних змагань» і, об'єднуючись у намаганні досягнути миру, співпрацюють між собою (та сприяють роботі примирителя – у державах-членах ЄС);

3) *принцип обов'язковості ухвали про затвердження умов примирення*, що є виявом засади «обов'язковості судового рішення», передбаченому у п. 5 ч. 3 ст. 2 КАС України. Зазначений принцип ґрунтується на ст. 191 «Виконання умов примирення» КАС України, у ч. 1 якої встановлено правило, згідно якого «ухвала про затвердження умов примирення виконується сторонами в порядку і строки, які нею визначені» [52];

4) *принцип розумності строків вирішення справи шляхом примирення*, що є особливим відображенням принципу «розумності строків розгляду справи судом» [52], передбаченому у п. 8 ч. 3 ст. 2 КАС України. Вказаний принцип безпосереднім чином позначається на характері процедури примирення, котра зокрема виявляється у тому, що ця процедура розпочинається до ухвалення рішення у справі та передбачає швидке (наскільки це можливо) примирення сторін спору. Зокрема, примиритись сторони спору можуть вже у підготовчому засіданні (п. 2 ч. 2 ст. 180 КАС України);

5) *принцип відшкодування судових витрат сторін процесу вирішення справи шляхом примирення*, що є особливим відображенням принципу «відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення» передбаченому у п. 10 ч. 3 ст. 2 КАС України. На відміну від загального правила відшкодування судових витрат, яке здійснюється відносно осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, у випадку примирення сторін, які спорили, судові витрати розподіляються: а) у відповідності до умов про примирення (сторони самотійно домовляються про відсотковий розподіл таких витрат); б) у відповідності до ч. 1 ст. 141 КАС України, згідно якої кожна

сторона у справі несе половину судових витрат (якщо сторони спору, котрі примирились, не змогли у процесі примирення дійти згоди щодо розподілу судових витрат).

3. *Особливі принципи вирішенні справи шляхом примирення*, які, зважаючи на положення чинного законодавства України та окремих держав-членів ЄС, враховуючи позиції правників [див., напр.: 16; 73], поділяються на такі дві групи:

1) *принципи, що стосуються якості та особливостей належного вирішення спору шляхом примирення*, а саме:

а) *принцип доступності та ефективності вирішення спору шляхом примирення*. Приймаючи до уваги позиції учених щодо принципу доступності [див., напр.: 61, с. 28; 105, с. 48], доходимо думки, що принцип доступності процедури примирення є вимогою щодо зрозумілості, простоти (виправданої складності), надійності процедури примирення та відсутності несправедливих бар'єрів для набуття права на вирішення спору в рамках процедури примирення й фактичної реалізації цього права. Зважаючи на підходи науковців до розуміння принципу ефективності [див., напр.: 55, с. 139–140; 92, с. 57], зазначимо, що принцип ефективності процедури примирення виявляється в очікуванні (відповідає меті процедури примирення) результативності процедури примирення, яка досягається без невинуватених витрат часу, грошових коштів і т. д. Окреслення у розглядуваній системі засадничих ідей вказаних принципів в якості комплексної засади обумовлено тим фактом, що у підпунктах 2 і 3 п. «С» частини II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 доступність процедури примирення є ознакою її ефективності. Зокрема, зазначається, що процедура примирення повинна бути легко досяжною (*accessible*) та доступною (*available*) для обох сторін спору, що забезпечується, зокрема:

– використанням електронних засобів участі в процедурі. У цьому сенсі досить прогресивною є досвід ФР, в якій передбачається надання послуг з примирення в он-лайн формі, що особливо актуальне в період застосування заходів недопущення поширення коронавірусної хвороби COVID-19;

– помірністю вартості використання такого способу вирішення спору. В Україні спроба примиритись не передбачає оплати послуг з примирення, у той час, як в державах-членах ЄС, в котрих передбачена практика звернення сторін публічно-правового спору (чи суду за заявою сторін або ж за ініціативою суду) до примирителя, послуги відповідної «третьої сторони» можуть бути (як правило є такими) оплатними. Поряд із тим, там, де передбачається оплата послуг примирителя, відповідна сума не перевищує витрат, які несуть сторони спору в межах судового розгляду справи;

– неов'язковістю залучення сторонами спору до процедури законних представників;

– розглядом спору у максимально короткі строки. Ця вимога найбільш повно виконується у тому разі, коли в процедурі примирення задіяний примиритель, котрий є фахівцем у галузі права й спроможний, оперативно проаналізувавши суть спору, скоординувати дії сторін спору на примирення (ця вимога у КІ забезпечується також суддею, котрий, дослідивши обставини справи одразу ж може сформулювати умови примирення, які повинен надати сторонам спору на узгодження);

– періодичним контролем поведінки сторін спору на предмет того, чи свідчить їх поведінка про те, що вони прагнуть до належного, справедливого і своєчасного вирішення спору [190];

Таким чином, можемо дійти висновку, що в Україні принцип доступності та ефективності вирішення спору шляхом примирення, в основному, виявляється у двох аспектах:

– процедурно-процесуальній доступності та ефективності. У відповідності до ч. 5 ст. 47 КАС України «сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі» [52];

– фінансовій доступності. Цей аспект виявляється в силу вимог ч. 1 ст. 141 КАС України [52] (звернемо увагу на те, що аналогічне правило міститься також у пар. 160 КАС Німеччини [212]). Крім того, у ст. 142 Кодексу передбачено, що в тому разі, коли справа вирішується шляхом примирення суд: «у відповідній ухвалі чи рішенні у порядку, встановленому законом, вирішує питання про повернення позивачу п'ятдесяти відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову» [52]; «відповідній ухвалі у порядку, встановленому законом, вирішує питання про повернення скажнику (заявнику) п'ятдесяти відсотків судового збору, сплаченого ним при поданні відповідної апеляційної чи касаційної скарги» [52];

б) принцип добровільності участі у вирішенні спору шляхом примирення. Примирення сторін в адміністративному судочинстві є добровільною процедурою, а тому:

– участь в примиренні забезпечується за самостійною ініціативою сторін спору. Крім того, участь в примиренні може відбуватись за ініціативою суду й у цьому сенсі вказане є спонуканням суду до спроби примирення: згідно п. 2 ч. 1 ст. 180 КАС України «у підготовчому засіданні суд з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення» [52]. Однак, у тому разі, коли сторони на цьому етапі відмовляються від зазначеної можливості, це не означає, що вони не можуть на інших етапах розгляду справи добровільно повернутись до реалізації свого права на примирення. У той же час в КІ та ФР суд може зобов'язати сторін спробувати примиритись, якщо вбачає, що сторони можуть досягти взаєморозуміння у виниклому між ними спорі;

– примус до участі в цій процедурі (принаймні в Україні; в окремих державах-членах ЄС, як ми вже зазначали, може мати місце примус суддею сторін спору до спроби примиритись), а також до певного рішення в межах цієї процедури є недопустимим;

– будь-яка сторона спору має право на будь-якій стадії здійснення примирення безперешкодно вийти з примирення.

Разом із тим, добровільність участі в процедурі примирення та широта волі сторін спору в досягненні примирення не означає, що відповідна їх свобода не є обмеженою. Як нами буде продемонстровано у розділі 2 дисертації, сторони публічно-правового спору можуть набути статусу сторін спору, що бажають примиритись: лише за наявності певних умов і підстав; набуваючи при цьому певних прав і обов’язків. Крім того, широта волі сторін не означає, що вони можуть узгодити будь-які умови примирення, а лише ті, що не порушують права і законні інтереси третіх осіб, а також ті, які не суперечать чинному законодавству.

в) принцип добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору шляхом примирення. У ч. 1 ст. 45 КАС України закріплено правило, котре має безпосереднє значення в контексті питання, що нами розглядається, адже у відповідності до п. 5 ч. 2 ст. 45 КАС України суд, враховуючи конкретні обставини справи, «може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства» [52], серед іншого: «узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі» [52];

2) принципи, що стосуються характеристики якостей примирителя. У державах-членах ЄС, в яких діють примирителі (вказане питання більш детально розкривається у підрозділі 2.1 дисертації), вони (також і судді, коли вони виступають в ролі примирителів) повинні відповідати певним стандартам, що

складають собою окрему підгрупу особливих принципів вирішенні справи шляхом примирення (дослідження цих принципів є важливим з огляду на пропозиції стосовно запровадження відповідного інституту в українській практиці, що нами обґрунтовується у розділі 3 дисертації). Перелік цих засадничих ідей можна сформулювати на підставі множини норм законодавства цих держав, а також: а) Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188], котра хоча й стосується посередництва, однак, є застосовною в державах-членах ЄС в якості орієнтира для формування інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві; б) ЄКПНПП 2018 року [177]; в) ЄКПП 2004 року [162]. Отже, групу цих принципів складають такі засадничі ідеї:

а) *принцип компетентності примирителя*. Приймаючи до уваги ЄКПНПП 2018 року [177] та зміст п. 1 ЄКПП 2004 року, можемо дійти висновку, що примиритель повинен бути компетентним й обізнаним із процедурою примирення. У цьому контексті особливо важливими факторами є: отримання примирителем належного рівня освіти; постійне вдосконалення ним власних теоретичних і практичних навичок у сфері примирення з урахуванням комплексу стандартів (або ж вимог), пов'язаних з акредитацією примирителя; перевірка примирителем (перед тим, як виступити в якості примирителя) фактичної спроможності (з огляду на досвід роботи, компетентність) ефективним чином здійснити процедуру примирення у конкретній ситуації;

б) *принцип незалежності, неупередженості примирителя та недопущення ним конфлікту інтересів*. Звернемо увагу на те, що в ч. 1 ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначено поняття «потенційного конфлікту інтересів» та «реального конфлікту інтересів», зміст яких має важливе значення в контексті питання, що нами розглядається, адже цілком очевидно, що вирішення спору в правовій державі за участі суб'єкта, котрий знаходиться в

ситуації реального чи потенційного конфлікту інтересів, суперечить засаді справедливого вирішення спору. Вказане безпосереднім чином стосується і примирення сторін в адміністративному судочинстві, що опосередковано відображено в логіці законодавця, що прослідковується у ч. 1 ст. 54 КАС України, в якій встановлено правило, згідно якого органи (особи), перелік яких окреслений у ст. 53 КАС України (наприклад, Уповноважений ВР України з прав людини, НАЗК, інші державні органи та органи місцевого самоврядування) й «звертаються до адміністративного суду в інтересах інших осіб, мають процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої вони діють, за винятком права закінчувати справу примиренням» [52]. Зазначене обґрунтовано тим фактом, що в публічно-правовому спорі беруть участь нерівні за своїм адміністративно-правовим статусом суб'єкти і ця обставина повинна «нівелюватись» в рамках процедури примирення (ці суб'єкти повинні взаємодіяти, як рівні між собою суб'єкти). Відтак, цілком очевидно є недопустимість спотворення цієї гарантії тим фактом, що примиритель буде залежним від обставин, які шкодитимуть балансу рівності сторін спору, котрі примиряються.

З огляду на вказане, слід звернути увагу на підп. 2.1 п. 2 ЄКПП 2004 року [162], зміст якого у межах питання, що нами розглядається, може тлумачитись в якості заборони примирителю діяти (або ж продовжувати діяти, якщо процедура примирення вже розпочалась), без попереднього з'ясування всіх обставин спору, що можуть або ж могли б вплинути на стан його незалежності чи обумовити конфлікт інтересів. Зокрема, встановленню потребує інформація про: наявність будь-яких особистих (чи ділових) відносин з однією із сторін спору; існування будь-якої (прямой чи опосередкованої, фінансової чи іншої) заінтересованості в результатах примирення; попередню діяльність примирителя (чи будь-кого з компанії примирителя, якщо це приватний примиритель) в будь-

якому іншому статусі, крім примирителя, на користь однієї зі сторін спору. При цьому слід зазначити, що обов'язок примирителя з'ясовувати відповідні обставини є постійною вимогою до нього, що зберігає актуальність протягом усього процесу здійснення процедури примирення.

Крім того, у випадку, коли примиритель доходить думки, що він втратив здатність здійснювати примирення сторін спору з дотриманням повної незалежності та нейтралітету, котра забезпечувала би повноту об'єктивності його діяльності, а сторони спору підтримують цю думку (вказане є гарантією того, що відповідні дії не є результатом бажання затягування процесу примирення), примиритель повинен вийти з відповідної процедури;

в) принцип дотримання вимог конфіденційності у процесі вирішення спору шляхом примирення. Примирення є конфіденційною процедурою, а відтак, ученими справедливо наголошується на тому, що «для судового примирення конфіденційність є загальним принципом. Процедура судового примирення за своєю правовою природою не повинна носити гласний характер, зокрема піддаватися відеозапису, аудіозапису, стенографування. Відомості, отримані судовим примирителем в ході процедури примирення, не повинні поширюватися серед третіх осіб. Однак відомості про призначення відповідної процедури й відповідно про її позитивні підсумки (угоду про примирення, яка набуває форми мирової угоди) повинні бути, за загальним правилом, відкритими, так само як і інформація в рамках будь-яких інших гласних судових процесів» [73, с. 7].

Підводячи підсумок викладеному слід зазначити, що на сьогоднішній день вирішення справи шляхом примирення ґрунтується на системі принципів, які є «логічними, науково виправданими та такими, що сприяють розумінню відповідного явища, як об'єктивного, правового явища, котре об'єктивується у сучасній правовій та демократичній державі, в якій людина, її життя та здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю» [108, с. 231]. Відповідну систему

складають три групи засадничих ідей: 1) загальноправові принципи (принципи верховенства права, справедливості, рівності та законності); 2) спеціальні принципи вирішенні справи шляхом примирення (принципи прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення; диспозитивності, конструктивної змагальності (співпраці) учасників процесу вирішення справи шляхом примирення; обов'язковості ухвали про затвердження умов примирення; розумності строків вирішення справи шляхом примирення; відшкодування судових витрат сторін процесу вирішення справи шляхом примирення); 3) особливі принципи вирішенні справи шляхом примирення, що стосуються: якості та особливостей належного вирішення спору шляхом примирення (принцип доступності та ефективності; принцип добровільності участі у вирішенні спору; принцип добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору); характеристики якостей примирителя (принципи компетентності; незалежності, неупередженості примирителя та недопущення ним конфлікту інтересів; дотримання вимог конфіденційності у процесі вирішення спору шляхом примирення).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Примирення сторін в адміністративному судочинстві – це заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Особливими ознаками такого примирення є те, що воно є особливим

адміністративно-правовим явищем, що: 1) ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами законодавства України; 2) обумовлює юридичні наслідки, гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов; 3) є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; 4) об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення; 5) характеризується особливим суб'єктним складом; 6) дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав або законних інтересів третіх осіб.

2. Мета примирення сторін в адміністративному судочинстві: 1) як процесу полягає в досягненні сторонами публічно-правового спору реального консенсусу, який ними добровільно досягатиметься, вичерпує спір і виявляється у взаємних поступок, не суперечить законодавству та не порушує прав і законних інтересів третіх осіб; 2) як результату процедури примирення полягає в ефективному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення, наслідком чого є те, що публічно-правовий спір вирішений у законний спосіб і задовольняє сторони спору.

3. Завдання примирення сторін в адміністративному судочинстві є виявами мети зазначеного способу вирішення адміністративно-правового спору, що досягаються у межах конкретних напрямів функціонування такого інституту адміністративного права. Система цих завдань складається із: 1) створення належних умов для діалогу між сторонами спору, у рамках якого задовольнятиметься їх бажання мирно вирішити спір, знижуватиметься рівень конфліктності сторін; 2) здійснення конструктивних переговорів між сторонами;

3) вільне окреслення у переговорах сторонами реалістичної моделі взаємних поступок, результатом яких має стати вичерпання конфлікту; 4) повне усвідомлення сторонами спору алгоритму дій з вирішення спору шляхом примирення та наслідків взаємних поступок, на які вони погоджуються; 5) складання та подання заяви про примирення; 6) неупереджена та своєчасна перевірка судом справедливості та законності умов примирення, які ним затверджуються у залежності від відповідності цих умов вимогам законодавства; 7) подальше виконання затверджених судом умов примирення, що обумовлюватиме відновлення правопорядку та взаєморозуміння у публічно-правових відносинах сторін спору, що примирилися.

4. Функції примирення сторін в адміністративному судочинстві є узгодженою із принципами примирення, наперед визначеною чинним адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством, науково обґрунтованою діяльністю сторін публічно-правового спору та судді (також примирителя – у державах-членах ЄС), спрямовану на вирішення спору шляхом примирення. Систему таких функцій складають: 1) організаційна (визначає процедурно-процесуальний контекст вирішення спору шляхом примирення сторін спору); 2) стимулювання сторін публічно-правового спору до конструктивного вирішення цього спору (спонукає сторони спору до появи у них дійсного бажання змінити стратегію власної поведінки у виниклому конфлікті, а саме від перемоги у цьому конфлікті до примирення; посилює позитивні тенденції, котрі вже знайшли свій вияв у процесі та у вигляді досягнення консенсусу з приводу вирішення спору шляхом примирення); 3) аналітична (виявляється в аналітичній діяльності стосовно оцінки суті спору, конструктивних шляхів вирішення спору, відповідності умов примирення вимогам законодавства і т. д.); 4) інформаційно-комунікаційна (полягає у використанні інформації стосовно суті спору та претензій сторін спору для

вироблення стратегії досягнення примирення, формування умов примирення, а також у перебуванні сторін спору між собою та із суддею (також з примирювачем в державах-членах ЄС) у комунікативних відносинах і т. д.); 5) контрольно-наглядова (виявляється у діяльності сторін спору, а також судді щодо перевірки реальності бажання сторін спору вирішити спір шляхом примирення та здійснення ними дій, спрямованих на узгодження умов примирення; перевірки відповідності умов примирення вимогам законодавства; незатвердження судом умов примирення і т. д.); 6) профілактична та виховна (полягає у виробленні в сторін спору умінь неконфронтації й демонстрації ними позитивного прикладу можливості уникнення конфлікту, фактичного потенціалу досягнення примирення; формуванні загального уявлення про конфлікт, що може вирішуватись у мирний спосіб і не допускатись у майбутньому шляхом усунення факторів, які спричиняють публічно-правовий спір).

5. Систему принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві складають:

1) загальноправові принципи, а саме принципи верховенства права, справедливості, рівності та законності;

2) спеціальні принципи вирішенні справи шляхом примирення, тобто принципи прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення; диспозитивності, конструктивної змагальності (співпраці) учасників процесу вирішення справи шляхом примирення; обов'язковості ухвали про затвердження умов примирення; розумності строків вирішення справи шляхом примирення; відшкодування судових витрат сторін процесу вирішення справи шляхом примирення;

3) особливі принципи вирішенні справи шляхом примирення, які стосуються: а) якості, особливостей вирішення спору шляхом примирення (принципи доступності та ефективності; добровільності участі у вирішенні

спору; добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору);
б) характеристики якостей примирителя (принципи компетентності;
незалежності, неупередженості примирителя та недопущення ним конфлікту
інтересів; дотримання вимог конфіденційності у процесі вирішення спору
шляхом примирення).

РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

2.1 Суб'єктний склад процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві

Комплексне доктринальне знання про суб'єкта права, власне, як і будь-яка наукова теорія, на думку вітчизняної ученої Т. О. Мацелик, «є найвищою формою організації наукового знання, що забезпечує цілісне уявлення про закономірності та інтегративні зв'язки суб'єктів права» [68, с. 6], котрі: з гносеологічної точки зору постають в якості «абстракції високого філософсько-соціологічного та юридичного рівня» [68, с. 9]; у фактичному вияві є «окремим випадком суб'єкта суспільних відносин» [68, с. 18]. При цьому, як зазначає М. Г. Хаустова, у процесі наукового осмислення суб'єкта права слід мати на увазі, що «не суб'єкт існує для права, а право існує та визначається ним. Суб'єкт права – це та особа, чією свідомістю та діяльністю створюється, діє право, чії ідеали та намагання реалізуються у праві. Він той, ким визначається увесь правопорядок, усі існуючі правові норми, зв'язки та правовідносини. Він – джерело та мета усякого права. У цьому сенсі суб'єкт права є правовим абсолютом» [139, с. 37–38]. З огляду на це можна припустити, що основними суб'єктами процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві є самі сторони спору, що забажали примиритись, а законодавство повинно впливати на цих суб'єктів лише з метою сприяння досягнення ними миру. Поряд із тим, вказане не є цілком справедливим, приймаючи до уваги той факт, що суб'єкти, котрі бажають примиритись, повинні діяти лише таким чином, щоби

(щонайменше): 1) дійсно примиритись (вирішення публічно-правового спору шляхом примирення не може використовуватись з метою застосування будь-яких недобросовісних дій, результатом яких стане примус однією стороною іншої до конкретного рішення); 2) не порушити чинне законодавство; 3) не зашкодити публічному інтересу, а також правам і законним інтересам третіх осіб. Зважаючи на це, цілком закономірним є те, що в рамках розгляду процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС повинна бути приділена увага судді, що здійснює судовий контроль за примиренням, а також «примирителю», що є суб'єктом, який залучається до процедури примирення в окремих державах-членах ЄС (зокрема, в КІ та ФР).

Слід погодитись із тим, що в Україні «суб'єктом адміністративного процесу завжди буде виступати адміністративний суд, тоді як сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише учасниками адміністративного процесу, тобто особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності адміністративного суду» [36, с. 73]. Натомість, критично аналізуючи суб'єктний склад примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС, можемо дійти висновку, що наразі законодавцями передбачені такі *моделі суб'єктного складу примирення*:

1. *Проста модель суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві.* У рамках цієї моделі, що використовується в Україні, суб'єктний склад примирення зводиться до сторін публічно-правового спору, котрі бажають примиритись (також їх представники), а також до судді, який перевіряє законність сформульованих ними умов примирення, затверджує ці умови. Наприклад, вітчизняна учена та суддя І. Л. Желтобрюх, аналізуючи зміст ст. 190 КАС України, доходить справедливо висновку, що в ній «закріплено

багато повноважень адміністративного суду щодо реалізації інституту примирення сторін (наприклад, за клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення, умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду, тощо), але частина перша цієї статті яскраво свідчить про можливість існування між сторонами справи процесуальних зв'язків, в яких не приймає участі суд» [35, с. 24]. Іншими словами, «сторони самотійно, без участі суду, можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок» [35, с. 24]. При цьому спір в повній мірі вважатиметься врегульованим лише тоді, коли шлях досягнення миру між сторонами спору буде перевірений судом та затверджений відповідним судовим рішенням.

2. *Відносно ускладнена модель суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві.* Ця «модель», окрім того, що охоплює сторін публічно-правового спору (їх представників), також передбачає розширену участь судді в процедурі примирення, зокрема: а) суддя може схилити (чи навіть вимагати) сторін спору до спроби примиритись, а також надає сторонам попередній варіант досягнення примирення; б) суддя може брати участь в процедурі примирення в якості «активного примирителя», проводячи наради щодо примирення (аналогічно вирішенню спору за участю судді).

3. *Ускладнена модель суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві.* У рамках досліджуваної моделі, окрім сторін публічно-правового спору (їх представників) та судді бере участь так звана «третя сторона», а саме: до процесу вирішення спору шляхом примирення сторони (або ж суддя, що розглядає справу) залучають «активного примирителя». Вченими з цього приводу зазначається, що в тому разі, «коли процедура доручається третій стороні (*tiers*), єдиною її місією є спроба (*tenter*) узгодити відповідні точки зору сторін спору, не маючи на меті нав'язати їм певне рішення,

оскільки воно, по суті, має виходити лише від самих сторін і, в будь-якому випадку, має бути прийнятим лише ними. На відміну від судді чи арбітра, третя сторона не має повноважень врегулювати спір або ж нав'язати сторонам будь-яке рішення. Ця особа лише грає роль каталізатора (*catalyseur*) у пошуку шляху вирішення спору між сторонами» [181]. Саме тому, відповідна залучена особа досить часто ученими та юристами-практиками також називається «стороннім радником» (*tiers aviseur*) [181]. Отже, може дійти висновку, що в рамках «ускладненої моделі» вирішення спору шляхом примирення суб'єктним складом такого процесу охоплено: 1) сторін публічно-правового спору, котрі бажають примиритись; 2) суддю, що затверджує заяву про примирення; 3) «активного примирителя».

Хоча в Україні законодавчо встановлена «проста модель» суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві (хоча в ній мають місце окремі ознаки «відносно ускладненої моделі» з огляду на те, що суддя може спонукати сторін спору до спроби примиритись згідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 180 та ч. 5 ст. 194 КАС України), слід мати на увазі, що в держава-членах ЄС окреслені нами моделі можуть співіснувати в рамках одного й того ж правового режиму певної держави (їх використання залежить від ситуацій, в яких вони виявляються, та нагальних потреб, що можуть бути належним чином задоволені використанням відповідних «моделей»). Наприклад, у Франції сторони публічно-правового спору можуть вирішити спір шляхом примирення, звертаючись до примирителя («ускладнена модель»), так і досягаючи примирення без залучення такого суб'єкта («проста модель») [173, с. 83].

Зважаючи на викладене, можемо дійти висновку, що суб'єктний склад процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС, так чи інакше, передбачає участь наступних суб'єктів:

1. *Сторони публічно-правового спору.* Загалом, «сторонами публічно-правового спору можуть бути органи публічної адміністрації, фізичні та юридичні особи» [46, с. 28]. Таким чином, «обов'язковим суб'єктом публічно-правових спорів має бути орган публічної адміністрації, або такі спори виникають між двома органами публічної адміністрації» [46, с. 28]. У цьому контексті слід вести мову про адміністративно-правовий статус сторін спору – органу публічної служби (суб'єкта публічної адміністрації) та приватної особи, аналіз правового статусу яких, відповідно до призначення відповідного юридичного конструкту [19, с. 31; 119, с. 157], дозволяє розуміти: 1) ким вони є відносно з приводу примирення; 2) рамки їх дій та бездіяльності у цих правовідносинах; 3) умови, підстави та порядок їх діяльності [113].

Вітчизняна юристка-адміністративіст В. В. Терещук зазначає, що суб'єкт публічної адміністрації володіє особливим правовим статусом, що вважається «інституційним надстатусом – узагальнюючим юридичним конструктом, який характеризує єдине правове становище різних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративно-правових відносинах, обумовлене мірою правосуб'єктності, компетенції (предмета відання, повноважень) і юридичної відповідальності цих суб'єктів» [118, с. 66]. При цьому у вузькому сенсі під вказаним статусом, на думку ученої, «слід розуміти закріплену на законодавчому рівні юридичну конструкцію, котра є інституційним надстатусом, елементи структури якої (правосуб'єктність, компетенція, юридична відповідальність) визначають особливості створення та діяльності суб'єктів публічної адміністрації, межі здійснення покладених на них завдань і функцій, місце цих суб'єктів у механізмі публічного адміністрування, у взаємовідносинах між собою, юридичними особами публічного та приватного права, громадянами й їх об'єднаннями» [118, с. 66].

Що ж стосується приватних суб'єктів, то адміністративно-правовий статус людини, на думку В. О. Тімашова, «керуючись принципами повноти прав та свобод людини, їх гарантованості, поєднання інтересів особи з державними і суспільними, верховенства права, гласності, динамізму прав та свобод людини» [121, с. 28], «відображається в її загальному, соціальному та індивідуальному статусі» [121, с. 28]. При цьому систему елементів адміністративно-правового статусу громадян складають: «адміністративна правоздатність; адміністративна дієздатність; права та обов'язки; гарантії прав та свобод громадян; юридична відповідальність» [2, с. 29]. Аналогічним чином «адміністративно-правовий статус юридичної особи залежить від обсягу її правоздатності та дієздатності (визначається кількістю і змістом видів діяльності)» [67, с. 359].

Вказане дозволяє тлумачити *правовий статус сторони публічно-правового спору, що примирюється*, в якості статусу суб'єкта адміністративного права, який має право вирішити спір шляхом примирення, реалізує це право, діючи передбаченим законодавством чином, несучи за такі дії юридичну відповідальність. Зазначимо, що відповідний правовий статус та його структура чітко не визначається у законодавстві держав-членів ЄС та в законодавстві України, однак, його елементи нами можуть бути з'ясовані з огляду на сутність примирення, статусу сторін примирення та окремих положень чинного національного законодавства (зокрема, ч. 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54, статей 142, 180, 190, п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України) та законодавства держав-членів ЄС (приміром, ч. 2 ст. 77 Закону КІ «Про судово-адміністративну юрисдикцію» від 13 липня 1998 року № 29/1998 [183], ст. L421-2 Кодексу про відносини між суспільством та адміністрацією [165], рішення Державної Ради від 06 грудня 2002 року № 249153 [168] і т. д.). Отже, цим статусом охоплено наступні елементи:

1) права та обов'язки сторони публічно-правового спору, що примирюється. Оскільки примирення є процедурою та адміністративно-правовими відносинами закономірним чином сторони публічно-правового спору, що бажають примиритись, мають відповідні та обов'язки, котрі дозволяють належним чином досягти мети їх взаємодії, зокрема:

а) право у будь-який момент здійснення примирення відмовитись від участі в цій процедурі. Ця відмова є добросовісною, коли обґрунтовано вбачатиметься, що досягнення миру є неможливим чи поступки, які: стороні спору слід зробити, є для неї небажаними; пропонує інша сторона спору на безальтернативній основі, порушують публічні інтереси, принцип законності, права та законні інтереси третіх осіб;

б) право брати участь в процедурі примирення особисто чи через представника, котрий не може діяти всупереч волі довірителя. При цьому, з огляду на те, що представник суб'єкта публічної адміністрації є представником цього органу публічної влади, він повинен мати право робити перерву в процедурі примирення для узгодження з довірителем позиції стосовно тієї чи іншої умови про примирення, що йому надається на розсуд;

в) право у разі невиконання іншою стороною публічно-правового спору угоди про примирення, що затверджена судом, звернутись з цього приводу до суду;

г) обов'язок добросовісно користуватись своїми правами, не зловживати своїм правовим становищем у процедурі примирення;

г) обов'язок виконувати затверджені судом умови примирення.

У державах, в яких має місце «ускладнена модель» суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві, сторони додатково мають такі права:

а) право добровільно погоджуватись на примирителя (чи обирати такого примирителя). При цьому, зокрема, у Франції вказане право ще не закріплено на рівні законодавства, що фахівцями визнається в якості проблеми, котра потребує вирішення. Зокрема, ще в 2015 році віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове та радник адміністративного трибуналу, адміністративного апеляційного суду С. Есташ наголошували на необхідності поліпшення якості та доступності процедур, довірених третій стороні – примирителю (за прикладом призначення примирителя у процедурах вирішення приватно-правових спорів). На їх думку, суддя повинен мати можливість призначити цю третю сторону за згодою і за наявності довіри сторін спору, з огляду на компетентність, незалежність і неупередженість призначеної особи» [204];

б) право відмовитись від конкретного примирителя. При цьому це право обмежується вимогами недопущення недобросовісного користування процедурними правами, а відтак, вказана відмова повинна бути аргументована відповідними фактами, що свідчать про: недостатній професіоналізм та/або компетентність примирителя; упередженість примирителя; неетичність примирителя і т. д.

2) юридична відповідальність сторони публічно-правового спору, що примирюється. Юридична відповідальність ученими тлумачиться в якості «правовідносин між правопорушником та компетентним суб'єктом влади, що, встановивши особу порушника норми права та визнавши його винуватість, неправомірність поведінки, застосовує до нього передбачену законодавством санкцію, після чого порушник зазнає певних втрат, завдана шкода відшкодовується (якщо таке можливо), а потенційні порушники законодавства попереджаються про реальність настання негативних наслідків» [65, с. 24]. При цьому слід мати на увазі, що зазначений вид соціальної відповідальності «за своїм сутнісним змістом є гарантією забезпечення правопорядку та публічних

інтересів» [99, с. 12] у відповідній сфері, в якій об'єктивуються правовідносини. Вказане соціально-правове значення юридичної відповідальності є важливим з огляду на той факт, що чинне українське та європейське законодавство безпосереднім чином не передбачає відповідальності для сторін примирення, що шкодить забезпеченню законності правового режиму примирення сторін в адміністративному судочинстві.

2. Суддя. У п. 12 преамбули, ст. 3 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС міститься правило, у відповідності до якого суддя може поставати в якості посередника (медіатора), проте, у таку роль суддя може виконувати лише у справах, які він безпосередньо не розглядає [188]. Аналогічна роль судді також спостерігалась і в процедурі примирення окремих держав-членів ЄС (це закономірно, адже Директива ЄП і Ради № 2008/52/ЄС у державах-членах ЄС вважається застосовною за концептуальним посилом й до примирення та інших альтернативних способів вирішення спорів), хоча сьогодні ситуація суттєвим чином змінюється. Наприклад, в абз. 2 ст. L3 вже нечинного французького Кодексу адміністративних судів та апеляційних адміністративних судів передбачалось, що «адміністративні суди також виконують примирювальну місію» (*mission de conciliation*) [166]. З огляду на це вітчизняними ученими факт залучення суддів до альтернативних способів вирішення спорів оцінюється, як «втілення передових тенденцій розвитку процесуального законодавства європейських країн, яке, безумовно, є позитивною складовою судової реформи в Україні» [98]. Разом із тим, слід наголосити, що безпосередньо щодо питання примирення сторін публічного-правового спору наразі вказана тенденція є неоднозначною. Відповідна неоднозначність аргументована таким:

1) «примирення сторін публічного-правового спору» в Україні не тотожне «врегулюванню спору за участю судді» й не потребує активної участі судді в цій

процедурі. Неоднаковість цих процедур, як зазначає учена І. Л. Желтобрюх, є суттєвою [35, с. 24], хоча відповідно до ч. 2 ст. 186 КАС України «суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами примирення» [52] (попри це, вирішення спору шляхом примирення та врегулювання спору за участю судді чітко розмежуються у п. 2 ч. 2 ст. 180 КАС України). Іншими словами, з'ясовуючи місце судді в процесі примирення сторін необхідно мати на увазі, що суддя в Україні не бере безпосередньої участі в узгодженні умов примирення, подібно до того, як це має місце, зокрема, в процедурах посередництва в окремих державах-членах ЄС (враховуючи також випадки «помірно активної» участі судді в примиренні);

2) в Україні спостерігається кадрова криза, судді перевантажені обсягом справ, які вони повинні вирішувати, а тому «відволікання» суддів на здійснення процедур примирення не є в повній мірі доречним (загалом, у цьому сенсі не в повній мірі примирення сторін спору виявляє своє соціально-правове значення, котре нами окреслювалось у підрозділі 1.1 дисертації), що підтверджує логіка вітчизняного законодавця у регламентуванні альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів. Не в достатній мірі розуміючи цю логіку Н. С. Кучерук зауважує, що «однією з причин, що не сприяють врегулюванню спору за участю судді, є встановлення законом часових обмежень. Так, законодавець дозволяє цю процедуру лише до початку розгляду справи по суті та протягом не більш як 30 днів з дня постановлення ухвали про її проведення. Очевидно, що такі обмеження ускладнюють ефективне функціонування вказаного інституту. Адже досить часто питання щодо можливості примирення виникає саме під час розгляду справи по суті, після з'ясування її обставин, заслуховування учасників тощо» [62, с. 24]. Проте, якраз у цих обставинах і виявляється логіка законодавця щодо ефективного використання часу судді:

а) врегулювання спору за участю судді є альтернативним способом вирішення спору, який передбачає залучення судді з метою досягнення миру між сторонами спору;

б) цей спосіб вирішення спору є тривалим у часі та його застосування: є виправданим тоді, коли вже не витрачався час на розгляд справи судом; не може використовуватись для затягування процесу вирішення спору;

в) сторони спору, не використавши можливості врегулювання спору за участю судді, можуть повсякчас звернутись до можливостей примирення, не створюючи цим для суду додаткового робочого навантаження. У цьому сенсі, як раз, і виявляється одна з найважливіших особливостей вирішення публічно-правового спору шляхом примирення.

Більш того, слід звернути увагу на те, що в окремих державах-членах ЄС, в яких суддя раніше брав активну участь в примиренні сторін публічно-правового спору, в силу множини суспільно-правових і політичних проблем (кризи демократії та публічної влади; назрілої необхідності реформи суб'єктів публічної адміністрації; потреби у підвищенні доступності правосуддя [див., напр.: 208, с. 61]) наразі здійснюються судово-правові реформи, котрі «віддаляють» суддів від відповідних процедур, забезпечуючи таким чином більший демократизм примирення та сприяючи реальному розвантаженню судів. Показовим прикладом цьому є Франція. Зокрема, в «Словнику юридичних термінів», розміщеному на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції ФР поняття «примирення» (*conciliation*) тлумачиться, як «процес мирного вирішення спорів. Втручання судді задля спроби зближення сторін та досягнення ними згоди» [167]. Тобто, примирення сторін спору (зокрема, й в адміністративному судочинстві) передбачає участь «примирителя», яким постає суддя, котрий (на відміну від процедури посередництва) не відіграє активну роль в процесі самого примирення (іншими словами, суддя постає в якості «відносно активного примирителя»). На

цю ж обставину звертають увагу К. Бухзер-Мартін (*Catherine Buchser-Martin*) та Б. Монту (*Bénédicte Manteaux*), вказуючи на те, що примирення та посередництво – це тісно пов’язані між собою процедури. Однак, вони суттєвим чином відрізняються, як за характеристикою статусу посередника та примирителя, так і за специфікою використовуваних у цих процедурах методів вирішення спору: в процесі посередництва сторонам зазвичай доводиться самотійно знаходити шляхи вирішення спору в результаті обговорення картини бачення ситуації сторін спору та аргументів посередника, тоді, як «в процесі примирення примиритель може часто пропонувати рішення сторонам» [158, с. 5].

Разом із тим, досить позитивним видається спроба окреслення примирної природи судді в Іспанії, яка не шкодить оптимальному використанню часу, що витрачається на ефективне здійснення правосуддя, та сприяє тому, щоби сторони публічно-правового спору досягли взаєморозуміння. Наприклад, в абз. 1 ч. 1 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що в ході судового розгляду справи суддя на свій розсуд або ж за запитом сторони спору, після заслуховування аргументів сторін спору, може окреслити попередню угоду (*acuerdo*), здатну покласти край розбіжностям сторін спору [183]. Зазначена модель участі судді в примиренні сторін спору (не пов’язана із участю в самій «нарадчій» процедурі узгодження умов примирення), на нашу думку, може знайти своє відображення й в українській практиці примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Схожим чином діє сьогодні суддя й у Франції. Починаючи з 2019 року суддя у цій європейській державі, відповідно до ст. 22-1 Закону ФР від 08 лютого 1995 року № 95-125 може на будь-якому етапі розгляду справи зобов’язати сторони публічно-правового спору, спробувати примиритись (звернутись до відповідного примирителя), якщо суддя дійде думки, що мирне вирішення спору є цілком реальним [199]. Тобто, на відміну від України, суддя у ФР може не лише

пропонувати сторонам спору звернутись до процедури примирення, але й зобов'язати їх спробувати примиритись, коли він вбачатиме у цьому реальну можливість.

Отже, узагальнюючи викладене, можемо дійти висновку, що на сьогоднішній день суддя в процедурі примирення постає в якості:

1) «відносно активного примирителя». В Україні та так чи інакше у державах-членах ЄС, в яких публічно-правові спори можуть бути вирішені шляхом примирення, суддя:

а) не є посередником (медіатором) між сторонами спору (тому примирення не дорівнює за своїм концептуальним та формальним виявом медіації);

б) є суб'єктом, заінтересованим у тому, щоби в суспільстві не лише панувало право, але й мир, особливо тоді, коли між сторонами виник спір, який може бути вирішити шляхом примирення, а тому є причетним до примирення цих сторін, щоразу (коли це виявляється потрібним) нагадуючи їм про можливість відповідного шляху вирішення спору. Вказане впливає, наприклад, зі змісту п. 2 ч. 2 ст. 180 та ч. 5 ст. 194 КАС України [52]. Відповідний підхід також використаний німецьким законодавцем. Зокрема, у п. 1 ч. 1 пар. 87 КАС Німеччини передбачається, що вже перед усним слуханням голова (чи доповідач) повинен вжити всіх заходів, необхідних для врегулювання юридичного спору на етапі усних слуханнях, якщо це можливо. Зокрема, вказаними заходами охоплено пропозицію суду сторонам спору обговорити під час усних слухань стан справ і суть спору, а також врегулювати відповідний правовий спір мирним шляхом й погодився на мирову угоду (*Vergleich*) [212];

Тобто, відносність активних дій судді, як примирителя, виявляється у тому, що він схиляє сторони спору до примирення, не приймаючи безпосередньої участі в процедурі примирення (зокрема, не подає на розгляд сторін варіанти примирення, які сторони відхиляють чи погоджуються);

2) *суб'єкта судового контролю за дотриманням законності в процедурі примирення*. Судовий контроль в адміністративно-правовому сенсі, може тлумачитись в якості: 1) «здійснення контрольної функції держави судовою гілкою влади в межах судово-процесійної форми» [39, с. 344]; 2) «змагальної процедури, за допомогою якої приватна особа передає спір з державним органом в (адміністративні) суди» [174, с. 539]; 3) «виду контролю, який притаманний лише органам судової влади і який заснований на законній діяльності судів щодо перевірки правомірності актів, рішень, бездіяльності та дій публічної адміністрації, її посадових осіб із застосуванням (у разі потреби) правових санкцій, за спеціальним зверненням відповідної особи чи суб'єкта у визначеному законом порядку» [146, с. 267]. З викладеного може сформуватись думка про те, що сутність судової влади та особливість судового контролю в правовій державі виключає можливість використання примирення сторін публічного правового спору в адміністративному судочинстві. Саме така позиція стосовно зазначеного питання є поширеною серед багатьох європейських юристів-адміністративістів. Наприклад, у Звіті ВС КІ перед МАВАЮ «Альтернативи вирішення спорів, які підпадають під юрисдикцію адміністративного суду» 2016 року (далі – Звіт 2016 року) звертається увага на те, що серед юристів (зокрема, суддів) набула поширення думка про те, що вирішення публічно-правових спорів неможливе поза розгляду відповідної справи по суті адміністративним судом [154], адже вказане безпосередньо суперечило би ст. 106 Конституції Іспанії (цією нормою конституцієдавець проголосив, що виключно «суди здійснюють контроль за реалізацією розпорядчих повноважень та за законністю дій адміністрації, а також за відповідністю їх діяльності положенням, встановленим законом» [169]; «приватні особи, в передбаченому законом порядку, отримують право на компенсацію за будь-яку шкоду, що була завдана їх майну чи правам у результаті дій публічної служби, за виключення форс-мажорних ситуацій» [169]). Поряд із

тим, аналіз рішень КС Іспанії від 03 лютого 2000 року № 31/2000 [205] та від 08 жовтня 2011 року № 177/2011 [206] дає підстави стверджувати, що цим Судом підтверджується важливість судового контролю в правовій державі (у сенсі ст. 106 Конституції Іспанії) та недопустимість обмеження доступу до судового захисту. Приймаючи вказане до уваги, ВС КІ у Звіті 2016 року зауважує, що іспанська Конституція не передбачає, серед іншого, тлумачення в якості неприйняттого створення та існування деяких механізмів позасудебного вирішення адміністративно-правових спорів, а «скоріше за все не заважає їх створенню з можливістю остаточного перегляду рішень, ухвалених в цих процедурах, у відповідних в судах та трибуналах» [154]. Таким чином, примирення сторін публічно-правового спору не лише не заважає здійсненню судового контролю, але й передбачає такий контроль, оскільки без судового контролю примирення, як таке, не може бути звершене: заява про примирення сторін публічно-правового спору може бути затверджена судовим рішенням лише після того, як суд: проаналізує умови примирення на предмет відповідності вимогам законодавства, реальності їх виконання; з'ясує, чи дійсно сторони спору досягли такого примирення без примусу до цього будь-ким і т. д.;

3) *легалізатора умов примирення*. Ця особливість роль судді в примиренні сторін публічно-правового спору є похідною від повноваження здійснювати судовий контроль в примиренні. У практичній дійсності вона виявляється у тому, що умови примирення сторін публічно-правового спору, котрі вони виклали у заяві про примирення, набувають для них юридичного значення (створюють для сторін реальні юридичні обов'язки, яких вони повинні дотримуватись) лише після того, як суддя їх затвердить.

Таким чином, можемо дійти висновку, що роль судді в примиренні сторін спору в адміністративному судочинстві на сьогодні важко недооцінити навіть у тих державах-членах ЄС, в яких суддя вже не зобов'язується виконувати

«примирну місію» й відтак – не є «активним примирителем». В Україні ж роль судді в примиренні виявляється в його небайдужому ставленні до сторін спору, яких він періодично закликає спробувати примиритись, а також в контролюванні результатів примирення та їх легалізації, коли вони відповідають вимогам КАС України.

Розглядаючи у межах цього підрозділу дисертації суб'єктний склад процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві, слід звернути додаткову увагу на те, що в окремих з держав-членів Європейського Союзу відповідний склад суб'єктів, як вже нами зазначалось, об'єктивується у межах «ускладненої моделі», тобто, серед цих суб'єктів наявний так званий «примиритель». Попередньо слід зазначити, що відповідна практика є поширеною у багатьох державах світу, результатом чого є варіативність суб'єктів, які мають правосуб'єктність «примирителя». Наприклад, колумбійське адміністративне законодавство взагалі виокремлює примирювальні органи (їх посадові особи), серед яких: 1) представник прокуратури (*Ministère public*) у разі позасудового примирення (може виступати: стороною, гарантом законності, правопорядку та основних прав у процесі судового розгляду й примирень, що проводяться з погоджувальним центром; безпосередньо, як примиритель); 2) суддя в разі судового примирення [192, с. 115].

Що ж стосується держав-членів ЄС, в яких передбачено можливість вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, а саме за участі примирителя (котрий не є суддею, що розглядає відповідний спір), правовий статус примирителя є основною рисою, з огляду на яку «примирення» відрізняється від «посередництва» (медіації) [196, с. 9]. Так, у відповідності до ст. R131-12 французького Кодексу про судоустрій, що був доповнений ст. 21 Декрету від 26 квітня 2016 року № 2016-514 [197], «судові примирителі (*conciliateurs de justice*) мають своєю місію на добровільних засадах домагатися

мирового врегулювання спору» [164], у той час, коли посередники, як зазначає іспанська учена К. Есплюгес Барона (*Carla Esplugues Barona*), взагалі не виробляють пропозицій щодо можливостей досягнення взаєморозуміння між сторонами спору [176, с. 252]. Разом із тим, слід звернути увагу на те, що у вказаному Кодексі про судоустрій «судовим примирителем» присвячено Розділ V «Судові примирителі», що складається лише із ст. R131-12, однак, більш детально правовий статус цих суб'єктів процедури вирішення спору шляхом примирення визначається положеннями Декрету від 20 березня 1978 року № 78-381 [198]. Утім, вказаний Декрет стосується участі примирителя в процесі вирішення саме приватно-правових спорів, попри те, що вирішення спору в адміністративному судочинстві характеризується особливостями, які повинні бути враховані й в статусі примирителя сторін публічно-правового спору.

Приймаючи до уваги положення чинного законодавства ФР, можемо дійти висновку, що в цій державі фізичні та юридичні особи можуть надавати безкоштовні та оплатні послуги з примирення (враховуючи також онлайн-послуги), якщо вони відповідають відповідним вимогам, не підпадають під певні заборони та діють безсторонньо, незалежно, компетентно та старанно. Що стосується законодавчих заборон, то французьким законодавцем забороняється, *щоби примирителем могла бути особа, котра не має статус адвоката*. У частинах 1 і 2 ст. 4 Закону ФР «Про реформу деяких судових та юридичних професій» від 31 грудня 1971 року № 71-1130 (в редакції ст. 12 Закону від 25 січня 2011 року № 2011-94 [195]) зазначається, що лише адвокати (*avocat*), які у Франції (ч. 1 ст. 3 Закону від 31 грудня 1971 року № 71-1130 [194]) вважаються «суб'єктами, що сприяють правосуддю» (*auxiliaires de justice*), можуть надавати допомогу або представляти сторони, подавати клопотання та виступати перед судами та судовими чи дисциплінарними органами будь-якого

характеру, дотримуючись положень, що регулюють діяльність юристів Державної Ради та Касаційного суду ФР (однак, це не повинно застосовуватись на шкоду профспілковим організаціям) [194]. Слід зазначити, що подібні норми діють також і в Україні. Ця позиція базується на змісті частин 1 і 4 ст. 131-2 Конституції України [57];

Стосовно ж обмежень, то у відповідності до пунктів 1–5 ч. 1 ст. 54 Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130 жодна особа не може, безпосередньо чи через посередника, регулярно та за винагороду надавати юридичні консультації або ж складати документи для інших осіб (тобто, і пропозиції щодо примирення):

1) не маючи необхідної ліцензії на відповідну діяльність. Проте, особа може виконувати відповідні дії, якщо займає посаду чи виконує діяльність, що за законом передбачає набуття таких повноважень без отримання ліцензії. У статтях 56–68 Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130 такими особами можуть бути, зокрема судові аукціонери, судові адміністратори та ліквідатори, викладачі юридичних дисциплін установ вищої освіти (ліцензованих державою) та інші суб'єкти, у відповідності до повноважень, наданих їм законодавством [194];

2) якщо ця особа була заслужена до кримінальної відповідальності за вчинення дій, що суперечать честі, добросовісності чи належній моралі, або ж була притягнута до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності (у вигляді звільнення) чи перебуває у стані відповідальності (така відповідальність ще не була знята) [194];

3) якщо ця особа знаходиться у стані банкрутства чи під впливом іншої санкції у відповідності до Розділу VI Закону ФР «Про реорганізація та судову ліквідацію компаній» від 25 січня 1985 року № 85-98 [201];

4) якщо ця особа за своїм статусом чи діяльністю суперечить іншим вимогам Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130 [194].

Підводячи підсумок викладеному, слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні існує проста модель суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві, котра характеризується певними елементами відносно ускладненої моделі відповідного суб'єктного складу (суддя спонукає сторін спробувати примиритись, однак, не надає їм певних варіантів примирення, які повинні ними бути розглянуті). У той же час, в окремих державах-членах ЄС (наприклад в КІ), в яких публічно-правові спори можуть бути вирішені шляхом судового примирення (примирення в адміністративному судочинстві) суддя може поставати в якості «відносно активного примирителя», котрий, переконавшись в можливості примирити сторони спору, може сформувати для них варіант (варіанти) примирення, які можуть бути ними прийняті (доопрацьовані, відхилені). Крім того, в окремих державах-членах ЄС (у ФР та КІ) передбачена діяльність примирителів, якими є сертифіковані юристи (як правило, адвокати). Відтак, досліджений зарубіжний досвід дозволяє окреслити координати, за якими може розвиватись в Україні інститут примирення сторін публічно-правового спору, що нами буде здійснено у розділі 2 дисертації.

2.2 Умови та підстави примирення сторін в адміністративному судочинстві

Примирення сторін в адміністративному судочинстві України у практичній дійсності та в рамках наукового осмислення цього явища постає переважно в якості процедури та юридичного факту, що є об'єктивними процесами, які мають правове значення та обумовлюють юридичні наслідки (щонайперше, породжуючи відповідні права та обов'язки для сторін спору, котрі примиряються

та які вже примирились). Між тим, хоча відповідний альтернативний спосіб вирішення спору вітчизняними ученими визнається вкрай ефективним (з позиції захисту прав і законних інтересів людини і громадянина) [див., напр.: 12, с. 163; 38, с. 134; 84, с. 87–88; 102, с. 60–61] та таким, що сприяє трансформації системи правосуддя на шляху євроінтеграції України [див., напр.: 98], слід зауважити, що примирення сторін публічно-правового спору може бути ефективним лише у тому разі, коли його фактичний вияв залежатиме від наявності комплексу необхідних умов і підстав. В інакшому випадку, виникатимуть ризики використання цього способу вирішення спору задля обмеження права на справедливий суд, а також з іншою неправомірною метою, що неприпустимо у правовій та демократичній державі [110]. На ці обставини звертає увагу також вітчизняна учена та суддя І. Л. Желтобрюх, констатуючи наявність пересторог «щодо використання процедур примирення всупереч їх призначенню для штучного затягування судового розгляду або зміни складу суду» [34, с. 116]. Вказане додатково підтверджує практика застосування можливостей врегулювання спору за участю судді. Зокрема, українськими суддями у квітні 2019 року під час II Судового Форуму зазначалось, що «в основному сторони використовували цей інститут для процесуальних зловживань, щоб затягнути судовий процес або домогтися заміни судді. На жаль, в окремих випадків учасники процедури налаштовані не на мирне урегулювання, а переслідують абсолютно інші цілі» [45]. Враховуючи недостатність правового регулювання вирішення публічно-правового спору шляхом примирення в Україні (щонайперше, невизначеність можливості залучення до процедури примирителя, зокрема, за прикладом КІ чи ФР), можемо дійти висновку, що сторона публічно-правового спору, котра не є представником публічної адміністрації, перебуває у ще більш вразливому стані, яким може користуватись інша сторона спору.

Попри очевидну важливість однозначного наукового розуміння умов і підстав вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, по сьогодні відповідні умови та підстави ще не були предметом дослідження, хоча вирішенню публічно-правових спорів шляхом припинення, як вже нами було продемонстровано у розділі 1 дисертації, вже приділялась широка увага українських учених. Слід також констатувати, що фрагментарно ті чи інші аспекти умов і підстав вирішення спору шляхом примирення (зокрема, із застосуванням посередництва) досліджувались І. Л. Желтобрюх [34, с. 112–115], В. В. Землянською [44, с. 110], Н. А. Мазаракі [66, с. 227–228], Л. Р. Юхтенко [151, с. 87, 89] ті іншими науковцями.

Вказане свідчить про необхідність комплексного дослідження умов і підстав вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, з урахуванням останніх змін чинного законодавства. Крім того, у межах цього дослідження слід звернути увагу також на положення законодавства держав-членів ЄС про умови та підстави примирення сторін, що можуть бути враховані у процесі вдосконалення правового механізму примирення сторін в адміністративному судочинстві України.

Спершу зазначимо, що *умовами примирення в адміністративному судочинстві України* є система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом.

Хоча умови примирення сторін в адміністративному судочинстві мають суттєве практичне значення (їх однозначне та повне розуміння сприяє юридичній визначеності дій сторін спору та судді), перелік цих умов чітко не відображено як у законодавстві України, так і держав-членів ЄС (поряд із цим, справедливим буде зазначити, що вітчизняне законодавство є більш прогресивним з позиції того, що більшість основних умов і підстав примирення регламентовані в рамках

ч. 1 ст. 190 КАС України, яку слід розглядати у сукупності із п. 5 ч. 2 ст. 45, частинами 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54 цього Кодексу). Практичне розуміння цих умов формується на підставі аналізу сукупності положень чинного законодавства (при цьому, якщо в Україні ці умови визначаються в КАС, то, наприклад, у ФР – в низці різних нормативних актів) та загального уявлення про те, що заява про примирення сторін спору, будучи переданою до адміністративного суду, повинна перевірятись на предмет законності, адекватності та інших критеріїв, що можна трактувати в якості умов примирення. Наприклад, в рішенні французької Державної Ради від 06 грудня 2002 року № 249153 зазначається, що суддя повинен перевіряти такі факти: «чи насправді сторони дають згоду на відповідну угоду; чи є законним (*licite*) об'єкт цієї угоди; чи не є вона лише відображенням волі заінтересованого органу публічної служби; чи не ігнорує вона інші правила “публічного порядку” (*d'ordre public*). Відтак, наслідком того, що одна з цих умов не виконується, є відмова у затвердженні (*non-homologation*) заяви про примирення, результатом чого є недійсність самої угоди про примирення» [168]. При цьому, слід звернути увагу на те, що в ст. L421-2 Кодексу про відносини між суспільством та адміністрацією, доповненого ст. 11 Постанови Президента Республіки від 23 жовтня 2015 року № 2015-1341 [202], декретами Державної Ради можуть визначатись умови, за яких публічно-правові спори щодо держави, місцевих органів влади та їх публічних установ, а також стосовно дій, пов'язаних з їх позадоговірною відповідальністю, можуть передаватись до судового органу для здійснення процедури примирення [165].

Що ж стосується нашої держави, то, як справедливо зазначає вітчизняна учена та суддя І. Л. Желтобрюх, чинне адміністративне процесуальне законодавство України «не регламентує саму процедуру примирення, але висуває цілу низку вимог, яких повинні дотримуватись учасники примирення» [35, с. 24], а саме: 1) «примирення може стосуватися лише прав та обов'язків сторін» [35,

с. 24]; 2) «якщо примирення сторін відбулося на умовах, які виходять за межі предмета спору, то такі умови не повинні порушувати прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб» [35, с. 24]; 3) «умови примирення не можуть суперечити закону та виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» [35, с. 24–25].

З огляду на викладене, доходимо думки, що всі умови вирішення адміністративно-правового спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України можна поділити на такі дві групи умов:

1. *Позитивні умови примирення в адміністративному судочинстві України.* Групу цих умов складають обставини, котрі уможливають процес задоволення бажання сторін вирішити спір, який виник між ними, у відповідний спосіб за наявності для цього необхідних підстав, а саме умови, які: 1) можна виокремити з огляду на саму сутність примирення сторін шляхом примирення, а відтак, можна назвати «базовими умовами» примирення; 2) суто процедурно-процесуальні умови ініціювання процедури примирення, належного перебігу цієї процедури, формування заяви про примирення та її затвердження судом. Основними такими позитивними умовами вирішення публічно-правового спору шляхом примирення є:

1) цілісність, взаємність волевиявлення обох сторін публічно-правового спору. По-перше, у вирішенні спору шляхом примирення повинні брати участь усі сторони спору. Вказане безпосереднім чином означає, що взаємність воль сторін повинна констатуватись, як на етапі обміну позицій щодо можливостей вирішення спору шляхом примирення, так і протягом всього процесу досягнення консенсусу (й до моменту затвердження заяви про примирення судом, включно). Між тим, слід зробити такі *застереження*:

а) спільність і взаємність воль сторін публічно-правового спору є особливою якістю процесу примирення, котра оцінюється за загальними

показниками. Наприклад, у ч. 2 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що «спроба примирення не зупиняє процес судового розгляду справи, якщо тільки всі сторони спору особисто не зажадають цього» [183]. Аналогічне правило діє й в Україні зокрема у п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС [52]. При цьому важливим в цьому контексті є те, що *сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення*. При цьому зазначена спільність воľ сторін спору, корегується «взаємністю» їх воľ, яка ґрунтується не лише на тому факті, що сторони спільно виробили рішення (заяву про примирення), але й взаємно погодились зробити певні дії із задоволення законного інтересу іншої сторони спору на «шкоду» власному інтересу;

б) не може тлумачитись в якості відсутності взаємності волевиявлення сторін спору неузгодженість їх спільного бачення необов'язкових умов примирення (наприклад, відсутність домовленості щодо судових витрат, пов'язаних із примиренням сторін, що вирішується у відповідності до ст. 141 КАС України);

в) оскільки примирення відбувається через діалог, для якого властивою є конструктивна дискусія, відсутність згоди однієї зі сторін спору (на певних етапах примирення) на ту чи іншу важливу умову примирення, яка була в решті погоджена (сторона, котра її відхиляла, переконалась, що така умова є конструктивною), не може розцінюватись в якості обставини, що засвідчує відсутність взаємності волевиявлення обох сторін публічно-правового спору.

По-друге, участь у процесі вирішення спору шляхом примирення суб'єктів, між якими існує публічно-правовий спір, має бути наслідком їх волевиявлення з приводу вирішення спору в такий спосіб.

Вказуючи на те, що розглядувана умова примирення вимагає, щоби сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно

погодивши заяву про примирення, нами мається на увазі наступне: а) сторони спору в повній мірі усвідомили сутність вирішення спору відповідним чином й можливі наслідки примирення (хоча ця обставина є окремою умовою примирення сторін спору); б) сторони спору розуміють свої права та обов'язки у межах процедури примирення та в результаті досягнення примирення; в) сторони спору дійсно прагнуть реалізувати своє право на примирення та сформулювати заяву про примирення, що може бути затверджена судом; г) подаючи заяву про примирення на затвердження і в момент її затвердження сторони спору зберігають бажання виконати умови примирення;

2) добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення. Ця умова є відображенням ідеї людиноцентризму сучасного адміністративного права України, яка має суттєве значення в контексті публічно-правового спору, сторонами яких є неоднакові за своїми правовими можливостями суб'єкти адміністративного права. Безпосередня сутність зазначеної умови виявляється у тому, що сторони публічно-правового спору діють добровільно: а) формулюючи пропозиції щодо вирішення спору шляхом примирення; б) погоджуючись на цю пропозицію; в) залишаючись у процесі вирішення спору шляхом примирення; г) обмінюючись пропозиціями щодо структури умов примирення; д) погоджуючись на умови примирення (на етапі формування заяви про примирення та затвердження судом умов примирення). У формальному вияві ця умова означає, що: а) сторона спору не здійснювала будь-якого неправомірного тиску (також, долучачи до цього процесу суддів, правоохоронні органи, представників кримінального світу, власні корупційні можливості тощо, що сьогодні є особливою проблемою для України [18; 40; 106]) на іншу сторону спору щодо участі в процедурі вирішення спору шляхом примирення, погодження на умови примирення; б) суд, посадові особи органів публічної служби та інші суб'єкти не примушували сторону спору (сторін спору) до участі

в процедурі вирішення спору шляхом примирення, погодження на умови примирення тощо;

3) доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Ученими справедливо зазначається, що «цілісність адміністративного процесу, його структура» [102, с. 106] за своєю суттю «не є самоціллю та не можуть жодним чином обмежувати свободу учасника процесуальних правовідносин, із мотивів можливої загрози суспільному благу» [102, с. 106]. Саме тому в нашій державі діє правило, передбачене у ч. 5 ст. 47 КАС України [52]. З огляду на це, особливою умовою примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві є те, що відповідна процедура повинна завжди бути доступною, належну оцінку чого можна зробити на підставі таких обставин фактичної дійсності: а) суд, а також треті особи не повинні створювати непередбачених адміністративним законодавством бар'єрів, які унеможлиблювали би участь сторін публічно-правового спору в процедурі примирення; б) сторона спору (щодо іншої сторони цього спору), а також суд, треті особи (щодо сторони чи сторін спору) не можуть порушувати права та законні інтереси сторони (сторін) спору в процедурі вирішення спору шляхом примирення (наприклад, не обмежувати в реалізації можливості отримання стороною спору консультації від адвоката, експерта і т. д.);

4) наявність публічно-правового спору між сторонами спору, що бажають примиритись: а) який стосується прав і обов'язків сторін; б) вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, що є стороною спору (цей спір є предметом поданого ним до суду позову). У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України, «примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін» [52], а отже, можемо припустити, що:

а) базовою умовою примирення є те, що публічно-правовий спір між суб'єктами, котрі бажають примиритись, завжди є таким, що стосується їх прав і

обов'язків. Відповідно, предметом позову сторони такого спору (позивача) є його матеріально-правові вимоги до іншої сторони публічно-правового спору (відповідача), щодо яких адміністративний суд повинен прийняти відповідне судове рішення;

б) у тому ж разі, коли сторони спору перебувають у спорі, не пов'язаному із їх правами та обов'язками, ці суб'єкти не володіють правом на примирення (в адміністративному судочинстві) й тому унеможливлені у використанні досліджуваного альтернативного способу вирішення спору.

В контексті викладеного, слід зробити таке *застереження*: якщо спір між суб'єктами стосується питань, не пов'язаних з їх правами та обов'язками, а також питань, що стосуються відповідних прав і обов'язків, то вирішити такий спір шляхом примирення в адміністративному судочинстві сторони спору можуть лише у частині їх прав і обов'язків.

Додатково, необхідно враховувати в окресленому питанні також й те, що згідно ч. 1 ст. 190 КАС України «сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб» [52]. Відповідне виключення концептуально ґрунтується на ідеї людиноцентризму. Зокрема, вітчизняний учений О. Д. Сидельніков з цього приводу зазначає, що обсягом завдань адміністративного суду наразі охоплено «не лише захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а й захист інтересів держави, територіальної громади та третіх осіб. Тому адміністративний суд, як орган адміністративної юстиції зобов'язаний захистити приватну особу навіть у тих випадках, коли вона не просить про це у позовній заяві» [102, с. 83].

Крім захисту третіх осіб, ч. 1 ст. 190 КАС України дозволяє адміністративному суду не ставати на заваді (посилаючись на предмет позову) суб'єктів, які примиряються й бажають досягти найбільш сприятливого для них

консенсусу (без шкоди ідеї законності та не зашкоджуючи правам і законним інтересам третіх осіб), що не лише відновив би правопорядок у відповідних правовідносинах, але й став би основою для конструктивної, мирної взаємодії цих суб'єктів у майбутньому. В окресленому аспекті зауважимо, що відповідне виключення ґрунтується не лише на ідеї людиноцентризму, але й послідовно відображає роль адміністративного суду в правовій державі, якою намагається бути Україна. Ця позиція підтверджується, правилами, встановленими у ч. 2 ст. 9 та ч. 3 ст. 47 КАС України [52].

Що ж стосується держав-членів ЄС, то в положеннях адміністративного законодавства, яке врегульовує примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві цих держав, не завжди визначається критерій, за яким той чи інший публічно-правовий спір може бути вирішений шляхом примирення. Приміром, А. Егурен Гурручага (*Aritz Eguren Gurruchaga*) звертає увагу на те, що іспанське законодавство не містить конкретних застережень, зважаючи на які можна дійти висновку про прийнятність того чи іншого спору для вирішення в рамках процедури примирення. У той же час, іспанський дослідник звертає увагу на те, що в силу дії принципу ефективності судового захисту, примирення може бути ініційовано лише в тих питаннях, що безпосередньо мають відношення до сторін спору, й рішення яких (відповідним чином) не буде шкодити законним інтересом третіх осіб [175, с. 26]. Тобто, правило, що закріплене українським законодавцем у ч. 1 ст. 190 КАС України є органічним, адже впливає із самої сутті адміністративного судочинства;

5) подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі (набуття сторонами спору процесуального правового статусу). За загальним правилом, ініціювання тієї чи іншої юридичної процедури може бути здійснене суб'єктом права, котрий володіє відповідною

правосуб'єктністю й реалізує відповідне право тоді, коли для цього є відповідні умови та підстави. У цьому контексті слід виходити із наступної логіки: сторони публічно-правового спору можуть вирішити такий спір альтернативним способом з моменту, коли, по-перше, між ними у практичній дійсності виник відповідний спір, а, по-друге, у сторін цього спору виникли: а) право на вирішення цього спору в альтернативний спосіб, що залежить від рівня правосуб'єктності сторін спору (ця правосуб'єктність тлумачиться в якості «потенційної спроможності особи бути носієм певних процесуальних суб'єктивних прав і обов'язків, у тому числі й носієм процесуальних суб'єктивних прав та обов'язків сторони справи» [30, с. 132]), характеру спору, інших позитивних і негативних обставин, які впливають на відповідну можливість суб'єктів адміністративного права; б) бажання реалізувати відповідне право, яким вони володіють.

У контексті питання, котре нами розглядається, важливим є правило, закріплене законодавцем у ч. 5 ст. 47 КАС України [52], з якого випливає наступне:

а) подання позову до адміністративного суду – це обов'язкова умова вирішенням спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві. У цьому аспекті слід мати на увазі, що згідно ч. 2 ст. 9 КАС України «суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог» [52], а саме з урахуванням вимог статей 160 і 161 КАС України. Тобто, позивач, який є стороною публічно-правового спору (й може скористатись потенціалом вирішення спору шляхом примирення), повинен набути такого процесуального правового статусу, подаючи позовну заяву з дотриманням вимог законодавства, а предметом такого позову мають бути матеріально-правові вимоги позивача до відповідача – іншої сторони публічно-правового спору, котрий у такий спосіб також набуває

процесуального правового статусу. Таким чином, фактичне «примирення» сторін публічно-правового спору без подання до адміністративного суду відповідного позову не є вирішенням спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві. Крім того, переговори (спрямовані на досягнення консенсусу) між сторонами спору, котрі розпочались (чи були продовжені) після того, як до суду був поданий відповідний позов (а сторони набули відповідного процесуального правового статусу) є процедурними переговорами у сенсі вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві;

б) відкриття провадження у справі – це обов’язкова умова вирішенням спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві, як dokonаний факт. Після того, як було відкрито провадження у справі сторони спору можуть, як домовитись про початок процедури примирення, так і завершити цю процедуру, досягнувши примирення – склавши заяву про примирення. Проте, завершення процедури примирення «легалізацією» умов примирення (ухваленням судового рішення у зв’язку з примиренням сторін у розумінні ст. 190 КАС України) може відбуватись виключно тоді, коли відкрито провадження у справі.

Що ж стосується держав-членів ЄС, то, наприклад, у ФР вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення загалом не обмежено відповідними умовами. Так, у ст. L421-1 Кодексу про відносини між суспільством та адміністрацією, доповненого ст. 11 Постанови Президента Республіки від 23 жовтня 2015 року № 2015-1341 [202], звернення до процедури примирення чи посередництва з метою мирного врегулювання спору з адміністрацією можливе навіть до початку судового процесу [165]. Утім, якщо вести мову саме про примирення сторін в адміністративному судочинстві, то в цьому випадку, так само (як і в Україні), обов’язковою логічною умовою відповідного примирення буде подання позову до адміністративного суду.

В Іспанії примирення, як «внутрішньопроцесне примирення» (*conciliación intraprocesal*), може відбуватись лише у тому разі, коли судовий розгляд справи вже розпочався. У такому разі сторони спору примиряються і у разі формування спільних умов примирення – передають їх відповідному судді, а тоді, коли вони не спроможні досягти миру, суддя продовжує розгляд справи [203, с. 46];

б) наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням. Ця умова виявляється у наступному: а) сторони публічно-правового спору набули належного процесуального правового статусу, а саме є позивачем і відповідачем; б) відповідач у справі погоджується на умови примирення у межах своєї компетенції, як це передбачено у ч. 1 ст. 190 КАС України [52]; в) сторона публічно-правового спору та їх представники не мають правового статусу (за обсягом процесуальних прав і обов'язків) суб'єкта, який у відповідності до ч. 1 ст. 54 КАС України не може закінчувати справу примиренням, а саме (у відповідності до ст. 53 КАС України) не є, зокрема: Уповноваженим ВР України з прав людини, прокурором, НАЗК;

7) раціональність (адекватність) і законність умов примирення, котрі подаються на затвердження й затверджуються адміністративним судом. Ця умова виявляється в тому, що сторони публічно-правового спору у межах своїх переговорів повинні виробити та узгодити умови примирення, які можуть в решті бути затверджені судом, а саме умови, що: а) можуть бути довготривалими та здатними адекватно відповідати реальному стану справ (передбачати такі взаємні поступки, якими вичерпуватиметься конфліктна ситуація, а між сторонами спору виникатиме конструктивний мир); б) відповідатимуть вимозі ч. 1 ст. 190 КАС України [52], тобто, мають ґрунтуватись на засаді законності, що закріплена на рівні Конституції України (у ч. 2 ст. 19);

8) достатнє розуміння сторонами спору наслідків їх примирення та подальшого закриття провадження у справі. Серед іншого, сторони публічно-правового спору повинні усвідомлювати, що: а) умови примирення, на які вони погодились, у разі їх затвердження судом, будуть обов'язковими до виконання; б) після затвердження заяви про примирення судом виникає режим процедурної преклюзії (цей інститут адміністративного права ще не досліджувався у вітчизняній науці, утім, увага юристів-адміністративістів вже зверталась аналогічному явищу – процесуальній преклюзії [див., напр. 32; 33]), а саме: преклюзія повторного примирення сторін у рамках адміністративного судочинства; преклюзія спростування зазначених у заяві про примирення обставин (фактів) спору.

2. Негативні умови примирення в адміністративному судочинстві України. Можна припустити, що перелік таких умов слід скласти за рахунок формального методу «негативізації» позитивних умов примирення (наприклад, відсутність взаємності волевиявлення обох сторін публічно-правового спору з приводу примирення чи відсутність добровільності участі у процесі примирення), однак, застосування такого формального методу створює не негативну умову (як щось нове), а вказує на відсутність умови, яка дозволяла би розпочати, здійснити процедуру примирення. Натомість, негативні умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві складають обставини, які існують та враховуються в ситуації, коли наявні всі позитивні умови для вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, утім, відповідне вирішення спору не може бути здійснене виключно в силу наявності обставин, які ми відносимо до «негативних умов».

Відтак, до *негативних умов примирення в адміністративному судочинстві України* можемо віднести:

1) наявність протиріччя завданням адміністративного судочинства у вигляді порушення інтересів третіх сторін. У відповідності до п. 5 ч. 2 ст. 45 КАС України адміністративний суд «може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства» [52], «узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі» [52]. Саме тому, згідно до ч. 6 ст. 47 КАС України суд не може визнати умови примирення сторін адміністративного судочинства у разі, коли такі умови «порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси» [52];

2) наявність факту суперечності умовам примирення закону. Відповідно до ч. 6 ст. 47 КАС України адміністративний суд не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону.

Як вбачається, чинне законодавство України передбачає лише негативні умови примирення, як для результату (унеможливлення затвердження заяви про примирення), тоді, як позитивні умови примирення охоплюють обставини, що уможливлюють: реалізацію права на примирення шляхом ініціювання та участі в процедурі примирення; затвердження заяв про примирення.

Що ж стосується *підстав примирення в адміністративному судочинстві України*, то їх доцільно розуміти в якості комплексу обов'язкових обставин фактичної дійсності, сукупна наявність яких уможливлює вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Ці обставини реальної дійсності можемо поділити на такі групи підстав:

1. *Нормативна підстава примирення в адміністративному судочинстві України*, а саме система норм чинного законодавства, якою врегульовуються різні аспекти примирення сторін публічно-правового спору [115, с. 90]. В Україні основу цієї системи норм складають положення КАС України, серед яких: ст. 190 Кодексу, яка застосовується у сукупності з іншими нормами цього

кодифікованого законодавчого акту, серед яких п. 5 ч. 2 ст. 45, частини 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54, п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 4 ст. 183, п. 4 ч. 1 ст. 188, ст. 191, ч. 5 ст. 194, п. 4 ч. 1 ст. 236, статті 314, 348 та інші норми КАС України.

При цьому слід мати на увазі, що окрім КАС України в якості нормативної підстави примирення (як процесу та результату) повинні враховуватись:

1) норми Конституції України, головним чином статті 3, 8, 13, 15, 19, 21–68 та інші положення Основного Закону [57];

2) акти міжнародного права, що містять стандарти прав людини, належного урядування та правосуддя. Серед цих актів, звісно, особливого значення набувають Конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» [97], а також практика ЄСПЛ, які «відіграють особливе значення для забезпечення неутручання держави у сферу реалізації прав і свобод людини в Україні» [91, с. 4];

3) спеціальні законодавчі акти та підзаконні акти, що містять положення, котрими визначаються повноваження органів публічної служби, що постають в якості сторони публічно-правового спору.

2. Фактична підстава примирення в адміністративному судочинстві України, а саме здійснення сторонами публічно-правового спору дій з реалізації права на примирення за власною ініціативою чи на підставі ініціативи суду. В п. «а» ч. 1 ст. 3 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188] передбачається, що процес посередництва (оскільки цей документ є орієнтиром для становлення інституту примирення в державах-членах ЄС, то – і процес примирення) «може бути ініційованим сторонами або запропонований чи призначений судом або ж передбачений законодавством держави-члена» [188]. В Україні у відповідності до ч. 5 ст. 47 КАС України «сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу» [52], якщо для цього є всі умови (щонайперше, ці суб'єкти однаково вільні в заявленому ними бажанні

спробувати примиритись). Зокрема, сторони спору звертаються до суду з клопотанням про зупинення провадження у справі на час, необхідний їм для примирення (ч. 2 ст. 190, п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України), а сформувавши умови примирення – передають їх суду на затвердження (ч. 3 ст. 190 КАС України), перевіряючи які суд може їх затвердити ухвалою суду (ч. 5 ст. 190 КАС України), припиняючи врегулювання спору за участю судді, якщо таке здійснювалось (п. 4 ч. 1 ст. 188 КАС України) й закриваючи провадження у справі (п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України), що свідчить про: 1) настання очікуваних юридичних наслідків процедури примирення; 2) те, що фактична об'єктивація цих наслідків буде безпосереднім чином залежати від виконання (погоджених сторонами спору та затверджених судом) умов примирення сторонами спору, що примирилися.

Окрім ініціативи сторін щодо спроби примирення (ч. 2 ст. 190, п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України) вітчизняний законодавець, фактично відображаючи правило, встановлене у п. «а» ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 5 Директиви ЄП і Ради № 2008/52/ЄС [188], передбачає також можливість спонукання суддею сторін спору до спроби примиритись. Наприклад, згідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 180 КАС України у підготовчому засіданні суд повинен «з'ясувати, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення» [52], а відповідно до ч. 5 ст. 194 КАС України «під час розгляду справи по суті суд сприяє примиренню сторін» [52].

Що ж стосується такого вияву фактичної підстави, як настання законом передбаченого випадку, який передбачає використання можливостей примирення сторонами спору (п. «а» ч. 1 ст. 3 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС), то слід зазначити, що на сьогоднішній день КАС України не передбачає випадків, коли проведення процедури примирення є обов'язковим.

3. Процедурно-процесуальна підстава примирення в адміністративному судочинстві України, а саме документи, що складаються (подаються,

ухвалюються, затверджуються) сторонами публічно-правового спору чи суддею, уможливлуючи примирення, як процедуру та/або, як бажаний результат цієї процедури. У цьому сенсі такими підставами є:

1) клопотання, на основі якого судухвалою зупиняє провадження у справі на час здійснення примирення. Відповідне клопотання засвідчує факт досягнення сторонами публічно-правового спору домовленості про спробу примиритись, а також є основою для того, щоби адміністративний суд зупинив провадження у справі на відповідний період примирення згідно до вимог ч. 2 ст. 190 КАС України;

2) заява про примирення. Сторони спору, які намагаються примиритись (їх представники), проводячи конструктивні переговори стосовно добровільного вироблення ними умов примирення, що їх задовольняють та не порушують при цьому прав і законних інтересів третіх осіб, а також не суперечать чинному законодавству, в решті можуть сформулювати заяву про примирення, що подається на затвердження до адміністративного суду;

3) ухвала про затвердження умов примирення, що має місце тоді, коли для цього є всі умови (відсутні негативні умови), а також фактична та нормативна підстави, після чого закривається провадження у справі (ч. 5 ст. 47, п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України), а сторони вважають такими, що примирилися. При цьому слід мати на увазі, що відповідна ухвала згідно до ч. 2 ст. 191 КАС України «є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом» [52].

Отже комплекс підстав примирення сторін в адміністративному судочинстві на сьогоднішній день дозволяє охопити практично всі аспекти фактичної та юридичної дійсності, котрі мають значення для виникнення у сторін спору та реалізації ними права на примирення. Відповідні підстави розроблені та існують не для того, щоби ускладнити процес досягнення примирення між

сторонами публічно-правового спору, а для того, щоби не викривити саму мету відповідної адміністративно-правової процедури. З огляду на це, виникнення права на примирення та реалізація цього права сторонами публічно-правового спору формально ускладнені лише в тій мірі, в якій цього вимагає сама потреба узгодження примирення з принципами права, а також потреба забезпечення законності процедури примирення, недопущення порушення прав і законних інтересів третіх осіб, публічного інтересу результатами процедури примирення.

Підводячи підсумок викладеному, можемо дійти висновку, що на сьогоднішній день адміністративно-правове регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України, хоча й не є належним чином систематизованим та вичерпним, утім, характеризується множиною прогресивних положень, які дозволяють відповідному інституту адміністративного права розкритись більше, ніж в окремих державах-членах ЄС (хоча в більшості аспектів стандарти умов і підстав примирення в Україні та державах-членах ЄС є ідентичними). Поряд із тим, дослідження досвіду правового регулювання умов і підстав примирення сторін адміністративного судочинства в ЄС дозволяє дійти думки про доцільність доповнення КАС України положенням про обов'язковість спроби примирення сторін публічно-правових спорів, зокрема, у випадках, коли сторони спору перебувають у правовідносинах між собою, в яких виник спір, та будуть (можуть) перебувати у цих та інших правовідносинах в подальшому.

2.3 Порядок примирення сторін в адміністративному судочинстві

Примирення сторін спору, так само, як і інші альтернативні способи вирішення спору, будучи відображенням загальної тенденції переходу сучасних держав від імперативного права до так званого «права, заснованого на переговорах» (*verhandlungsbasierten Recht*)»[186, с.7], сприяють швидкій та простій нормалізації відносин між сторонами публічно-правового спору без шкоди верховенству права та публічному інтересу. Вказане набуває надзвичайного значення в сучасних умовах, коли спостерігається постійне ускладнення та інфляція законодавства, що обумовлене розвитком наукової юридичної думки, суспільних відносин та не завжди вдалою реалізацією нормотворчої функції законодавця. За таких умов сторони спору не завжди здатні в повній мірі зрозуміти, з одного боку, сутність своєї проблеми, а, з іншого – як саме їм слід захистити свої права та законні інтереси. У цьому аспекті слід мати на увазі, що в процесі дослідження примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України необхідно окреслити порядок здійснення відповідного примирення та з'ясувати міру, за якої нормативна регуляція примирення буде допустимою – залишатиме примирення найбільш економним та зрозумілим (для сторін спору) способом вирішення публічно-правового спору.

Спершу слід зазначити, що проблеми правового регулювання адміністративного судочинства та процедури примирення є типовими не лише для України, в якій продовжує формуватися відповідний інститут адміністративного права, але й для держав-членів ЄС, в яких наявна тривала історія регулювання адміністративного процесу та процедури примирення сторін публічно-правового спору. Зокрема, почесний член французької Державної Ради (вищого адміністративного суду Франції) Д. Шабаноль справедливо зазначає, що «жорсткість юрисдикційних способів вирішення спорів чинить руйнівний вплив на те, як “система” сприймається її суб'єктами. Тому з деякою банальністю та

навіть недобросовісністю вказуються на те, що «французи не вірять у справедливість своєї країни» [161, с. 18]. Між тим, правник зазначає, що «французи не вірять в достоїнство права, якому вони підпорядковуються, права, яке їм протиставлено, та яке вони виявляють після виникнення спору». Приміром, як зазначає почесний член Державної Ради, «правила подачі скарг у сфері державних закупівель настільки взаємопов'язані та двозначні, що навіть спеціалізованим суддям знадобилося кілька десятиліть, щоб пролити світло на точний обсяг загальних адміністративних положень, що в них містяться» [161, с. 18]. Певна річ, якщо сторони спору бажають використати більш спрощені способи вирішення спору, уникаючи складного та затратного (за фінансовими, часовими та іншими показниками) вирішення їх спору судом, то цей спосіб повинен бути дійсно простим. На вказану обставину звертає увагу, зокрема, мексиканська учена Б. Каміла Круз, зауважуючи, що альтернативні способи вирішення спорів (враховуючи примирення) «не обтяжені формалізмом та формальностями, що змушують сторін спору витратити занадто багато часу та ресурсів на вирішення власних спорів за участю публічних адміністрацій» [159, с. 118–119]. Власне, в абз. 4 п. 1 розділу VI преамбули Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що уможливлення цим законодавчим актом «здійснення спроб примиритись» (*intento de conciliación*) шляхом надання відповідних повноважень сторін публічно-правового спору (чи судового органу) обґрунтовується потребою «забезпечення швидкого звершення судових процесів» [183]. Утім, як вже нами зазначалось у підрозділі 1.1 дисертації, швидке вирішення публічно-правового спору та розвантаження судів не є основною цінністю примирення, а бажаним побічним результатом припинення конфлікту.

Додатково слід наголосити на тому, що вказана «простота» процедури примирення, безсумнівно, не повинна ототожнюватись із довільністю її

здійснення (хоча той факт, що ця процедура не належною рівні врегульована у чинному законодавстві України та в законодавстві держав-членів ЄС може тлумачитись в якості аргументу для відповідної позиції), що могла би створювати ризики для прав і законних інтересів сторін спору, третіх осіб, а також для забезпечення публічного інтересу. Реальність та істотність відповідних ризиків нами вже неодноразово була доведена у цій дисертації.

Крім того, слід мати на увазі, що примирення є процедурою, а відтак характеризується певним порядком об'єктивації, який на сьогоднішній день і в Україні, і в державах-членах ЄС:

1) є практично однаковим (принаймні, в тій частині, що врегульовується). Зокрема, вітчизняна учена та суддя І. Л. Желтобрюх, оглядаючи нормативно-правові акти зарубіжних держав, доходить висновку, 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» [34, с. 114];

2) не є чітко визначеним на рівні законодавства (як вже нами зазначалось, характеризується невиправданою фрагментарністю, розпорошеністю норм про примирення в адміністративному судочинстві).

Між тим, зважаючи на сутність примирення сторін публічно-правового спору, положення законодавства України та держав-членів, якими регулюються ті чи інші обставини здійснення зазначеної процедури, приймаючи до уваги судову практику, в якій окреслюються особливості здійснення примирення [див., напр.: 124; 129; 137], можемо дійти висновку, що порядок здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС переважно складають такі стадії:

1. *Стадія ініціювання та початку процедури примирення в адміністративному судочинстві.* У відповідності до ч. 5 ст. 47 КАС України «сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу» [52]. Схоже правило передбачається й в державах-членах ЄС, в яких передбачена можливість вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Наприклад, у відповідності до поправок, внесених ст. 3 Закону ФР від 23 березня 2019 року № 2019-222 [171], в ст. 22-1 Закону ФР «Про організацію судів і цивільне, кримінальне та адміністративне судочинство» від 08 лютого 1995 року № 95-125 передбачено правило, відповідно до якого «на будь-якому етапі процедури, включаючи спрощене провадження, коли суддя вважає, що мирне вирішення спору є можливим, він може, якщо не отримав згоди (*l'accord*) сторін, наказати (*enjoindre*) їм зустрітися з посередником, якого він призначає і котрий відповідає умовам, передбаченим постановою Державної Ради» [199].

У той же час в Іспанії, відповідно до ч. 2 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що спільна спроба примирення сторін спору (та автоматичне зупинення перебігу провадження) «може відбутися у будь-який час до дня, коли судовий розгляд справи оголошено завершеним для винесення рішення» [183]. Порівнюючи межі свободи сторін публічно-правового спору (в аспекті темпоральних можливості використання спроби примиритись) в Україні та Іспанії, доходимо висновку, що в нашій державі законодавець передбачена ширша свобода сторін спору: український законодавець передбачає, що суддя сприяє примиренню сторін (п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 5 ст. 194 КАС України), а сторони можуть реалізувати право на примирення у будь-який час, зокрема: «до закінчення апеляційного провадження» [52] (ч. 1 ст. 314 КАС України); «до закінчення касаційного розгляду» [52] (ч. 1 ст. 348 КАС України). Більш того, прогресивним для українського законодавства є те, що примирення сторін спору

можливе навіть у процесі виконання судового рішення [52] (ст. 377 КАС України). Відтак, відповідні законодавчі правила у повній мірі дозволяють розкритись потенціалу примирення сторін в адміністративному судочинстві: український законодавець надає широкі можливості сторонам публічно-правового спору повсякчас не обмежуватись лише традиційним способом вирішення спору, який не завжди може призвести до правових наслідків, які обумовлюються примиренням.

З іншого боку, ч. 5 ст. 47 КАС України не дає однозначної відповіді на питання про те, коли саме може розпочатись примирення в адміністративному судочинстві, вказуючи лише на те, що з моменту відкриття провадження у справі може бути досягнуто примирення. Тобто, з вказаної норми Кодексу випливає, що на момент початку судового процесу сторони вже можуть досягнути примирення, яке підлягає судовому контролю крізь призму вимог ч. 6 ст. 47 КАС України.

З огляду на викладене слід зробити таке *застереження*: пов'язування виникнення права на примирення і можливості реалізувати це право з моментом відкриття провадження у справі не є цілком логічним, адже початок примирення та досягнення примирення не є одноактовою дією. У дійсності, досягнення примирення між сторонами публічно-правового спору пов'язане із тим, що в ході переговорів сторони погодили певні умови примирення, які не завжди є належними умовами, що можуть бути затверджені судом (після початку судового процесу). Тобто, *сам початок процедури вирішення публічно-правового спору шляхом примирення може розпочатись до моменту початку судового процесу, однак, не раніше подання позову до суду*. У цьому контексті слід наголосити на тому, що фактичні переговори між сторонами чи їх представниками (якщо такі мали місце) до моменту подання позову не розглядаються в якості процедури

примирення у сенсі КАС України й вони не набувають відповідного правового статусу (вказане нами було обґрунтовано у підрозділі 2.1 дисертації).

Отже, початок примирення сторін спору в адміністративному судочинстві України може розпочатись з моментом подання позову до суду та подальшим ініціюванням переговорів стосовно способів досягнення миру між сторонами спору й на момент проведення підготовчого засідання може перебувати на стадії подання до суду заяви про умови примирення (п. 2 ч. 2 ст. 180, ч. 4 ст. 183 КАС України). Саме такі можливості примирення й характеризують відповідний альтернативний спосіб вирішення спору в якості найбільш ефективного (за показниками економії часу та грошових коштів), на що ми вже звертали увагу у підрозділі 1.1 дисертації. На цю ж обставину звертає увагу також і вітчизняний учений О. Д. Сидельніков, зауважуючи, що «на стадії, коли судовий розгляд справи ще не розпочався, урегулювання спору є найбільш ймовірним, ефективним та доцільним» [102, с. 111].

Вирішивши питання про темпоральні межі примирення в адміністративному судочинстві слід окреслити наступні процедурні аспекти ініціювання відповідної процедури:

1) *неформальне ініціювання процедури примирення*. Якщо примирення сторін спору розпочалось до підготовчого засідання й подальше здійснення примирення виявляється не необхідним (умови примирення вже сформовані чи сторони дійшли висновку, що подальші спроби примиритись не можуть призвести до бажаного ефекту), то можемо дійти висновку, що сторони проявили ініціативу примиритись в неурегульований (на сьогоднішній день) спосіб, а саме: одна сторона звертається до іншої з пропозицією спробувати примиритись;

2) *формальне ініціювання процедури примирення*. У тому разі, якщо примирення сторін спору розпочинається на підготовчому засіданні (чи пізніше), то в такому випадку одна із сторін пропонує іншій примиритись (зокрема, в

результаті нагадування суддею сторонам про відповідну можливість), а інша може погодитись на це, результатом чого є те, що процедура примирення формально розпочинається з подання клопотання про надання судом їм часу для примирення (у сенсі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України).

Ініціювання процедури примирення може здійснюватися будь-якою стороною спору (позивачем чи відповідачем; в окремих державах-членах ЄС, навіть, за ініціативи судді чи за «ініціативи» законодавця), а сам початок процедури примирення відбувається лише у тому разі, коли наявна згода сторін спору на спробу примиритись. Помітною ця особливість є у тому разі, коли початок процедури примирення має місце після відкриття провадження у справі. Аналізуючи ухвали суду про відмову у зупиненні провадження для примирення сторін можемо помітити, що суд відмовляє у «спробі» примиритись тоді, коли така «спроба» в дійсності не була достатньою: клопотання про надання судом часу для примирення надходить не від сторін спору, а лише від однієї сторони спору. Наприклад, в ухвалі Кіровоградського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2020 року № 340/3962/20 вказується на те, що позивач звернувся до суду з позовом та просить стягнути з відповідача податковий борг в розмірі 2 054 369,48 грн, у результаті чого суд відкрив спрощене провадження у справі, а 12 жовтня 2020 року представник відповідача подав клопотання про зупинення провадження у цій справі на підставі ч. 2 ст. 190 КАС України строком на два місяці, що необхідні для примирення сторін, однак, позивачем клопотання для надання часу для примирення до суду не надано. З огляду на це, суд констатував відсутність вияву волі обох сторін щодо спроби примиритись і тому відмовив у зупиненні провадження для примирення сторін [130]. Схожа ситуація відображена в ухвалі Донецького окружного адміністративного суду від 12 серпня 2020 року у справі № 200/1879/20-а [125]. Разом із тим, мають місце випадки, коли судами не в повній мірі розуміється вказана обставина, а тому,

наприклад, ухвалою Херсонського міського суду Херсонської області від 12.04.2018 у справі № 766/546/18 суд задовольняє клопотання позивача про зупинення провадження у справі та надання часу для врегулювання спору мирним шляхом [136], не вказуючи про те, чи мала місце згода на спробу примиритись відповідача.

2. Стадія переговорів щодо можливостей примирення та узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві. Узгодження заяви про примирення сторонами здійснюється на підставі законодавства та у відповідності до загальних, спеціальних і особливих принципів примирення, що формально виявляється у поступках сторонами публічно-правового спору власними інтересами (окреслених під час переговорів й скорегованих у процесі їх узгодження) з метою досягнення взаєморозуміння та вичерпання конфлікту.

В якості прикладу результату узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві розглянемо ухвалу Тернопільського окружного адміністративного суду від 24 червня 2019 року у справі № 500/147/19 за позовом *Особи 1* до Виконавчого комітету Тернопільської міської ради про визнання протиправним та скасування рішення відповідача «Про усунення порушень у сфері комплексного благоустрою» від 12 грудня 2018 року № 992. З вказаної ухвали суду випливає, що у підготовчому засіданні від представників сторін спору до суду подана спільна заява про примирення сторін, в якій позивач та відповідач погодилися врегулювати спір на підставі взаємних поступок відповідно до ст. 190 КАС України в порядку та на умовах, що викладені у заяві. При цьому сторони спору домовились про укладення заяви про примирення сторін на таких умовах: 1) «позивач відмовляється від підтримання адміністративного позову, а відповідач зобов'язується прийняти окреме рішення, яким визнати оскаржуване позивачем рішення Виконавчого комітету Тернопільської міської ради № 992 від 12 грудня 2018 року таким, що втратило

чинність» [134]; 2) «позивач протягом двох місяців з дня затвердження Тернопільським окружним адміністративним судом умов примирення, передбачених заявою про примирення сторін, зобов'язаний: оформити належні дозвільні документи на влаштування елементів благоустрою за адресою: *Адреса 1*, з урахуванням вже проведеного благоустрою території; з метою дотримання прав та інтересів мешканців здійснити роботи з благоустрою й упорядкування території, прилеглої до будівлі за адресою: *Адреса 1*, що належить позивачу, попередньо узгодивши дане питання з мешканцями житлового будинку по *Адреса 1*» [134]. З вказаного випливає, що сторони окреслили шляхи досягнення примирення у результаті взаємних поступок. Крім того, з ухвали Тернопільського окружного адміністративного суду від 24 червня 2019 року у справі № 500/147/19 також випливає, що позивач та відповідач у заяві про примирення сторін зазначили, що ця їх заява: 1) надсилається сторонами до Тернопільського окружного адміністративного суду для затвердження; 2) набирає чинності з моменту її затвердження судом; 3) діє до повного виконання зобов'язань, передбачених її умовами [134].

Тобто, у межах етапу узгодження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві сторони спору можуть погодити умови примирення стосовно:

- 1) конкретних дій, які повинні вчинити сторони спору, поступаючись власними інтересами для досягнення миру (зазначаються конкретні дії, порядок їх здійснення, мінімальні та максимальні часові межі їх здійснення);
- 2) суб'єкта затвердження заяви про примирення;
- 3) часових меж надсилання заяви про примирення суб'єкту затвердження заяви про примирення;
- 4) моменту набрання чинності умов примирення;
- 5) строк (період) дії заяви про примирення сторін.

3. *Стадія подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві.* В Україні та державах-членах ЄС заява про примирення сторін спору підлягає судовому контролю, котрий є особливою гарантією того, що в процесі узгодження умов примирення не буде створюватись ситуацій, коли: 1) одна сторона спору (позивач), яка є нерівною за своїм адміністративно-правовим статусом з іншою стороною спору (органом публічної служби), буде погоджуватись на мир на несправедливих умовах; 2) треті особи зазнають утисків своїх прав і законних інтересів у результаті досягнення миру між сторонами публічно-правового спору; 3) заява про примирення буде порушувати публічний інтерес (при цьому слід враховувати, що відповідний інтерес є нестійким юридичним конструктом, адже не визначається на рівні законодавства, будучи концепцією, що постійно розвивається [160, с. 24]).

Наприклад, у рішенні французької Державної ради від 06 грудня 2002 року № 249153 зазначається, що суддя для здійснення покладеного на нього контролю проводить змагальне розслідування, у письмовій чи усній формі. З огляду на це, суддею запитується: 1) позиція усіх суб'єктів, яких стосується заява про примирення, з приводу умов примирення; 2) позиція будь-кого, хто має інформацію, що «здатна пролити світло на його рішення»; 3) будь-яка інформація від сторін спору, котра може сприяти здійсненню судового контролю. Крім того, у зазначеному рішенні Державної ради зазначається, що суддя «може відмовити у затвердженні заяви про примирення лише на тій підставі, що у нього відсутня необхідна інформація для здійснення судового контролю. У цьому сенсі у судді є всі засоби для розслідування, згадані у Розділі II Книги VI Кодексу адміністративного судочинства» [168].

Аналізуючи чинне законодавство України, можемо дійти висновку, що на відповідній стадії процедури примирення в рамках судового контролю здійснюється:

1) *роз'яснення сторонам примирення наслідків судового рішення у зв'язку з примиренням сторін*. Зокрема, сторони спору повинні мати на увазі, що:

а) згідно частин 2 і 4 ст. 183 та п. 3 ч. 1 ст. 238 КАС України суд закриває провадження у справі якщо сторони досягли примирення (постановляється відповідна ухвала, яка може бути оскаржена відповідно до ч. 2 ст. 238 КАС України), а також вирішує питання про розподіл між сторонами судових витрат, повернення судового збору з бюджету) [52];

б) за приписами ч. 2 ст. 239 КАС України закриття провадження у справі виключає повторне звернення до суду зі спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав [52]. Разом із цим, враховується, що згідно п. 8 ч. 1 ст. 294 КАС України «окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо затвердження умов примирення сторін» [52];

в) відповідно до частин 2 і 3 ст. 191 КАС України ухвала про затвердження умов примирення є виконавчим документом (як це передбачається у п. 2 ч. 1 ст. 3 З Закону України «Про виконавче провадження» від 02 червня 2016 року № 1404-VIII [95]) і тому, у випадку, коли ця ухвала не виконується «вона може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень» [52]. У той же час, коли відповідна ухвала належним чином виконується, жодна із сторін в такому разі не матиме жодних майнових (або ж немайнових) претензій до іншої сторони з приводу предмету позову. Слід зазначити, що аналогічне значення ухвали про затвердження умов примирення прослідковується також і в законодавстві держав-членів ЄС. Приміром, в абз. 4 п. 3 розділу VI преамбули Закону КІ

від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що цей законодавчий акт надає судовій угоді про примирення (*acuerdo de conciliación*) таку ж юридичну силу, що і судовому рішенні, й тому підлягає примусовому виконанню [183]. У п. 3 ч. 1 пар. 168 КАС Німеччини зазначається, що судові угоди про примирення підлягають обов'язковому виконанню [212], а саме у рамках правил, визначених у Книзі 8 Цивільного процесуального кодексу Німеччини [213];

2) *перевірка судом, який затверджує заяву про примирення, усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом примирення. У цьому контексті судом перевіряються:*

а) дотримання вимог ч. 6 ст. 47 КАС України, тобто аналізує умови примирення на предмет: відповідності закону; не створення умов порушення прав (або ж охоронюваних законом інтересів) інших осіб; реальності виконуваності. У цьому аспекті враховується, що «за своєю правовою природою угода про примирення дуже близька до мирової угоди, яка укладається в рамках цивільного та господарського судочинства» [6, с. 176], проте, не тотожна мировій угоді. Зокрема, О. М. Михайлов зазначає, що примирення, котре «розглядається як розпорядча дія в адміністративному судочинстві— це процесуальний акт, метою якого є вирішення спору сторонами» [72, с. 78]. Корегуючи цю позицію вітчизняного ученого, а також, приймаючи до уваги підходи науковців до розуміння сутності «мирової угоди», «угоди про примирення» [див., напр.: 9; 138; 145; 151], доходимо думки, що: заява про примирення не є діючою угодою про примирення, а набуває чинності з моментом набрання чинності ухвали про затвердження відповідних умов; затвердженими ці умови можуть бути лише тоді, коли відповідають загальній природі мирової угоди та враховують особливі вимоги, що ставляться до примирення положеннями КАС України;

б) дотримання вимог законодавства щодо здійснення процедури примирення. Хоча чинне законодавство врегульовує процедуру примирення

лише фрагментарно, сторони спору, що бажають примиритись, повинні дотримуватись тих вимог, які законодавцем перед ними ставляться (також ті, що випливають із загальних норм КАС України), серед іншого, формальних вимог. Наприклад, заява про примирення сторін повинна бути складена та підписана сторонами у трьох (для позивача, для відповідача та для суду) примірниках (якщо «заява» складається з двох та більше документів – то кількість примірників цих документів повинна також дорівнювати трьом примірникам);

в) наявність однакової волі обох сторін спору щодо примирення на момент затвердження судом заяви про примирення. В якості прикладу цього розглянемо ухвалу Донецького окружного адміністративного суду від 24 квітня 2018 року в справі № 805/400/18-а. З цієї ухвали випливає, що 15 січня 2018 року позивач, *Особа 1*, звернувся до суду із позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в Донецькій області про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. У подальшому сторони звернулись до суду з клопотанням про надання часу для примирення, результатом чого стало те, що 22 березня 2018 року суд зупинив провадження по справі, призначив судові засідання на 24 квітня 2018 року. Під час цього судового засідання «представник відповідача заявив клопотання про примирення сторін» [126], а «представник позивача проти примирення сторін заперечував, про що надав відповідну заяву» [126]. З огляд у на це, суд дійшов справедливого висновку про те, що в дійсності відсутні підстави для затвердження умов примирення сторін;

г) необмеженість представників сторін у праві вчинити відповідні дії та відповідність дій представника сторони примирення інтересам особи, котру він представляє. У контексті питання, що нами розглядається, вказане означає, що: представник сторони діючи певним чином дійсно відображає волю довірителя; не має місця порушення вимог ч. 1 ст. 54 КАС України. Власне, аналогічна умова міститься також у пар. 106 КАС Німеччини, в якому зазначається, що для повного

або часткового вирішення правового спору сторони можуть укласти мирову угоду (*Vergleich*), за умови, що ці суб'єкти спроможні розпоряджатися предметом цієї угоди [212].

Додатково, слід мати на увазі, що дії представника суб'єкта публічної адміністрації повинні відповідати його повноваженням, а також не виходити за рамки полі відповідного органу публічної служби. З цього приводу, звернемо увагу на те, що в абз. 2 ч. 1 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 законодавець враховує ту обставину, що представник органу публічної служби може погодитись на умови примирення, на які не погодився суб'єкт публічного адміністрування. З огляду на це, в Іспанії передбачено правило, згідно якого представники відповідальних органів публічної служби, що є стороною спору, повинні отримувати дозвіл на укладання відповідної угоди про примирення без шкоди публічним інтересам та принципу законності [183], який подається суду на підтвердження волі суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення справи шляхом примирення в адміністративному судочинстві;

г) обізнаність сторін спору щодо наслідків їх примирення та закриття провадження у справі (зокрема, про те, що повторне звернення до суду зі спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих же самих підстав не допускається);

д) наявність підписів повноважних сторін на заяві про примирення сторін спору, що засвідчують обопільну волю стосовно усіх умов примирення, викладених у заяві про примирення.

Здійснивши судовий контроль та діючи в рамках контрольної влади суддя на етапі затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві може:

1) *затвердити умови про примирення*. У п. 3 ч. 1 ст. 238 провадження у справі закривається у разі, «якщо сторони досягли примирення» [52]. У випадках,

коли примирення сторін відбувається під час апеляційного провадження, то у відповідності до ч. 2 ст. 314 КАС України «суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 189, 190 цього Кодексу, якою одночасно визнає нечинним судові рішення суду першої інстанції, яким закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі» [52]. Аналогічним чином, результатом примирення сторін під час касаційного провадження (відповідно до ч. 2 ст. 348 КАС України) «суд касаційної інстанції постановляє ухвалу відповідно до вимог статей 189, 190 цього Кодексу, якою одночасно визнає нечинними судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, якими закінчено розгляд справи, та закриває провадження у справі» [52]. Наприклад, в ухвалі Тернопільського окружного адміністративного суду від 24 червня 2019 року у справі № 500/147/19 суд, аналізуючи умови заяви про примирення сторін спору, дійшов думки, що «добровільно прийняті сторонами умови примирення у цій справі не суперечать чинному законодавству, не порушують будь-яких прав, свобод чи інтересів самих сторін та інших осіб, не виходять за межі компетенції суб'єкта владних повноважень – Виконавчого комітету Тернопільської міської ради. Також з поданої заяви вбачається, що сторони мають належне уявлення про сутність цих умов примирення; викладені умови примирення відповідають їх волевиявленню і породжують настання бажаних наслідків, які відповідають їх дійсним інтересам» [134];

2) *відмовити в затвердженні умов про примирення та продовжити судовий розгляд справи.* Якщо в рамках судового контролю судом було встановлено наявність підстав, умов, за яких умови примирення не можуть бути затвердженні, суд ухвалою відмовляє в затвердженні відповідних умов примирення та продовжує судовий розгляд справи. Наприклад, в ухвалі Третього апеляційного адміністративного суду від 20 січня 2021 року в справі № 808/7863/14 суд відмовив у затвердженні умов примирення з огляду на

наступне: 15 січня 2021 року до суду апеляційної інстанції надійшла спільна заява про примирення сторін, згідно ст. 190 КАС України, в якій сторони просять суд апеляційної інстанції затвердити викладені ними умови примирення та закрити у зв'язку з цим провадження у справі; у п. 3 заяви про примирення позивач заявив про відмову від позову в частині позовних вимог про поновлення на посаді; норми КАС України передбачають подання відповідної заяви про відмову від позову, відповідно до ст. 189 КАС України, яка не передбачає затвердженню як примирення сторін [135].

Підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що на сьогоднішній день чинне законодавство України та держав-членів ЄС не містить чіткого порядку здійснення процедури примирення. Поряд із тим, спеціальні норми чинного законодавства, що врегульовують окремі аспекти здійснення примирення сторін публічно-правового спору, разом із загальними нормами законодавства про адміністративне судочинство дозволяють сформулювати загальне розуміння про те, в якому саме порядку повинна здійснюватися процедура примирення. Додатковим рішенням в розв'язанні розглядуваного питання є аналіз практики українських судів, в ході якого можна з'ясувати те, як саме суди розуміють процедуру примирення та, яким саме чином вони застосовують відповідні норми КАС України. Крім того, аналіз рішень українських судів дозволив дійти висновку, що і по сьогодні суди не завжди однаково застосовують одні й ті ж самі норми законодавства, що вказує на те, що в КАС України необхідно закріпити окрему статтю, в якій окреслювався би загальний порядок реалізації процедури примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Суб'єктний склад примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС складають: 1) сторони публічно-правового спору, що бажають примиритись, а саме суб'єкти, які володіють статусом суб'єкта адміністративного права, що має право вирішити спір шляхом примирення, реалізує це право, діючи передбаченим законодавством чином, несучи за такі дії юридичну відповідальність; 2) суддя, що в процедурі примирення постає в якості: а) «відносно активного примирителя», котрий нагадує сторонам спору про можливість примиритись, сприяє їх примиренню; б) суб'єкта судового контролю за дотриманням законності в процедурі примирення; в) легалізатора умов примирення. В окремих державах-членах ЄС (зокрема, Іспанія та Франція) в процедурі примирення додатково бере участь примиритель.

З огляду на це, суб'єктний склад примирення сторін в адміністративному судочинстві сьогодні об'єктивується у трьох моделях: 1) «проста модель» (сторони спору, що бажають примиритись та їх представники; суддя, який здійснює судовий контроль в процедурі примирення та затверджує умови примирення); 2) «відносно ускладнена модель» (сторони спору, що примиряються, їх представники; суддя, що схиляє сторони до примирення та/або повноцінно виконує роль примирителя); 3) «ускладнена модель» (сторони спору, котрі примиряються, їх представники; суддя; примиритель).

2. Умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві— це система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом. Систему цих умов складають такі групи обставин:

1) позитивні умови вирішення спору (уможливлюють процес задоволення бажання сторін вирішити спір), а саме: а) цілісність, взаємність волевиявлення

обох сторін публічно-правового спору (сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення); б) добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення (сторони вільно: пропонують і погоджуються вирішити спір шляхом примирення; залишаються у процесі вирішення спору шляхом примирення; обмінюються пропозиціями щодо переліку умов примирення; погоджуючись на умови примирення); в) доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення (недопустимість: бар'єрів для участі в процедурі примирення; порушення прав і законних інтересів сторін спору в рамках процедури примирення); г) наявність публічно-правового спору між суб'єктами, що бажають примиритись (який стосується прав і обов'язків сторін спору; вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, який є стороною спору); г) подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі (набуття сторонами спору процесуального правового статусу); д) наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням; е) раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються адміністративним судом;

2) негативні умови вирішення спору (унеможливлюють примирення сторін спору), а саме невідповідність умов примирення: а) завданням адміністративного судочинства у вигляді порушення інтересів третіх сторін; б) закону.

3. Підстави примирення в адміністративному судочинстві— це комплекс обов'язкових обставин фактичної дійсності, сукупна наявність яких уможливорює вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, а саме:

1) нормативна підстава (система норм чинного законодавства, якою врегульовуються різні аспекти примирення сторін публічно-правового спору):

ст. 190 КАС України, що застосовується у сукупності з іншими нормами цього Кодексу; статті 3, 8, 13, 15, 19, 21–68 та інші норми Конституції України; акти міжнародного права, що містять стандарти прав людини, належного урядування та правосуддя;

2) фактична підстава (здійснення сторонами публічно-правового спору дій з реалізації права на примирення за власною ініціативою чи на підставі ініціативи суду), зокрема: а) звернення сторін спор до суду з клопотанням про зупинення провадження у справі на час, необхідний їм для примирення; б) зупинення провадження у справі суддею у зв'язку із початком процедури примирення; в) переговори між сторонами спору щодо примирення; г) створення умов примирення та подання їх на затвердження до суду; г) перевірка суддею умов примирення та волі сторін, що бажають примиритись; д) затвердження заяви про примирення ухвалою суду та закриття провадження;

3) процедурно-процесуальна підстава (документи, що складаються, подаються, ухвалюються, затверджуються і т. д. сторонами публічно-правового спору чи суддею, уможлиблюючи примирення, як процедуру та/або, як бажаний результат цієї процедури): а) клопотання, на основі якого суд ухвалою зупиняє провадження у справі на час здійснення примирення; б) заява про примирення; в) ухвала про затвердження умов примирення.

4. Процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві складається з таких стадій: 1) неформальне (до підготовчого засідання) та формальне (на підготовчому засіданні чи пізніше) ініціювання та початок процедури примирення (початок процедури вирішення публічно-правового спору шляхом примирення може розпочатись до моменту початку судового процесу, однак, не раніше подання позову до суду); 2) переговори щодо можливостей примирення та узгодження заяви про примирення сторін (предметом переговорів є: конкретні дії, які повинні вчинити сторони спору,

поступаючись власними інтересами для досягнення миру; часові межі надсилання заяви про примирення суб'єкту затвердження заяви про примирення; момент набрання чинності умов примирення; строки виконання затверджених умов про примирення); 3) подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в адміністративному судочинстві, на якій в рамках судового контролю суд: а) роз'яснює сторонам примирення наслідки судового рішення у зв'язку з примиренням сторін; б) перевірка судом, який затверджує заяву про примирення, усіх умов і підстав для вирішення спору шляхом примирення (дотримання вимог ч. 6 ст. 47 КАС України; дотримання вимог законодавства щодо здійснення процедури примирення; наявність однакової волі обох сторін спору щодо примирення на момент затвердження судом заяви про примирення; необмеженість представників сторін у праві вчинити відповідні дії та відповідність дій представника сторони примирення інтересам особи, котру він представляє; обізнаність сторін спору щодо наслідків їх примирення та закриття провадження у справі; наявність підписів повноважних сторін на заяві про примирення сторін спору, що засвідчують обопільну волю стосовно усіх умов примирення, викладених у заяві про примирення); в) затверджує умови про примирення чи відмовляє в затвердженні умов про примирення та продовжує судовий розгляд справи.

РОЗДІЛ 3 НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

3.1 Узагальнення проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України

Примирення сторін в адміністративному судочинстві України, як це було нами продемонстровано у попередніх розділах дисертації, характеризується множиною проблем, що також характерні й для багатьох інших альтернативних способів вирішення спорів, а також для практики правового регулювання примирення сторін у державах-членах ЄС. При цьому вирішення відповідних проблем може бути здійснено лише комплексною зміною правового регулювання відповідного способу вирішення публічно-правового спору, що потребує попереднього узагальнення вказаних проблем. З огляду на це, а також, приймаючи до уваги висновки, сформульовані нами у попередніх розділах дисертації, доходимо думки, що до основних актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України слід віднести:

1. *Недостатність теорії примирення сторін в адміністративному судочинстві, що є концептуальною основою розвитку правового регулювання примирення сторін.* Починаючи з моменту відновлення незалежності України «в нашій державі бурхливо почали розвиватися адміністративні правовідносини організаційного характеру, що позитивно вплинуло на розвиток наукової думки про адміністративний процес. Зокрема, прийнятий у 2005 році КАС України

взагалі став каталізатором досліджень: адміністративного судочинства як однієї із форм юридичного процесу; адміністративної процедури та її співвідношення з адміністративним процесом; процесуальних форм адміністративного судочинства тощо» [31, с. 26]. Разом із тим, що нами було продемонстровано у цій дисертації, по сьогоднішній день примирення сторін залишається недостатньо дослідженим питанням як в українській теорії адміністративного права, так і в наукових колах юристів-адміністративістів держав-членів ЄС. Наприклад, у квітні 2019 року голова Касаційного адміністративного суду у складі ВС М. І. Смокович під час II Судового Форуму наголосив на тому, що сьогодні вітчизняними ученими не достатньо розроблена теорія альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів. Зокрема, окремі базові категорії у цій сфері (наприклад, «медіація», «мирне врегулювання спору за участю судді» і т. д.) «для кращого розуміння потребують теоретичного обґрунтування з боку науковців» [45].

На вказану проблему звертає увагу також вітчизняний учений О. Д. Сидельніков, вказуючи на те, що «глибинною теоретичною проблемою, вирішення якої має фундаментальне значення для ефективного функціонування правового інституту примирення сторін в рамках адміністративного процесу, є відсутність уніфікованого розуміння правової природи цього явища» [102, с. 30]. При цьому сам О. Д. Сидельніков у дисертаційній праці «Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві», що була однією з перших комплексних праць з цього питання, в дійсності досить часто ототожнював примирення сторін із посередництвом (медіацією), наслідком чого стало те, що наукова думка про примирення сторін стала більш заплутаною. Наприклад, учений до основних властивостей процедури примирення відносить те, що «примирення полягає у врегулюванні проблемних питань учасниками спору, а посереднику (будь-то державний орган чи незалежний суб'єкт) відводиться другорядна роль» [102,

с. 61]. У цьому випадку ми може переконатись у тому, що О. Д. Сидельніков заповнює прогалини в науковій думці про примирення сторін наявними знаннями про медіацію (знання про які є ширшими з огляду на те, що інститут посередництва значним чином розвинувся в Україні та в державах-членах ЄС у сфері приватного права), що не є методологічно справедливим з огляду на те, що примирення не тотожне посередництву (медіації), а посередник (медіатор) за своїм правовим статусом не тотожний примирителю (вказана позиція нами вже неодноразово підтверджувалась у попередніх розділах дисертації).

2. Фрагментарність правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві. Ця проблема є похідно від розглянутої, адже правове регулювання будь-якого явища неможливе без попереднього осмислення сутності цього явища, потреби у його регулюванні і т. д. [107]. Цілком закономірно, що фрагментарні концептуальні ідеї про примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, що формувались на підставі загального уявлення про медіацію та про примирення сторін приватно-правового спору, не могли стати науковим фундаментом створення комплексного законодавства про примирення в адміністративному судочинстві.

Наслідком вказаного є панівна в сучасній Україні (також у державах-членах ЄС) позиція про те, що:

1) примирення сторін в адміністративному судочинстві не потребує детального врегулювання, адже ускладнення цієї процедури може бути бар'єром для використання цієї процедури на практиці;

2) примирення сторін, як процедура, може здійснюватися у відповідності до загального розуміння застосування альтернативних способів вирішення спору, із урахуванням норм законодавства про примирення сторін.

Вказане обумовило формування комплексної проблеми недосконалості правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в

Україні (так само і в державах-членах ЄС), що виявляється, наприклад, у наступному: у законодавстві відсутні норми, які привносили у законодавство належну міру визначеності підстав, умов, порядку здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві. Зокрема у цьому контексті можемо констатувати відсутність:

1) спеціального законодавчого акту про примирення сторін спору, що містив би загальні норми примирення, застосовні для застосування процедури примирення сторін у сфері приватного та публічного права. У такому законодавчому акті доцільно би визначити сутність примирення сторін, основні засади примирення сторін, роль примирителя, а також права і обов'язки сторін спору, що бажають примиритись;

2) окремої глави КАС України, присвяченій врегулюванню питань здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві. На сьогоднішній день усі основні норми про примирення сторін в адміністративному судочинстві сконцентровані у главі 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін» КАС України. При цьому логіка поєднання норм про відмову від позову та примирення сторін у межах однієї глави Кодексу не є в повній мірі зрозумілою, адже за своєю сутністю вказане є двома різними явищами: відмова від позову не обов'язково є результатом фактичного «примирення», а примирення сторін в Україні не обумовлює відмову від позову.

3. Розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору. Аналізуючи Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами, ухвалених ЄКЕП 07 грудня 2007 року, можемо помітити,

що в п. 8 цього документу констатується, що «держави-члени значно відмінні одна від одної в плані запровадження альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами» [48]. Це означає, що серед держав-членів відсутнє спільне бачення щодо:

1) застосовності тих чи інших альтернативних способів вирішення публічно-правового спору. Серед тих європейських держав, в яких дійсно наявна практика альтернативного вирішення вказаних типів спорів, законодавцями переваги надаються або примиренню (у той же час, розрізняється позасудове примирення та судове примирення), або посередництву (медіації). Також, наприклад, у Франції використовуються як можливості примирення, так і можливості посередництва;

2) моделі упорядкування процедури примирення.

Суттєво ускладнює це питання той факт, що на сьогодні не можна констатувати той факт, що в тій чи іншій державі-члені ЄС наявне досконале законодавство про примирення сторін в адміністративному судочинстві. Наприклад, у 2015 році віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове і радник адміністративного трибуналу та адміністративного апеляційного суду С. Есташ констатували, що на той час у французькому КАС «примирення – це невеликий робочий інструмент, а сфера застосування медіації взагалі близька до вістря шпильки» [204]. У той же час в Звіті сенатора Ф. Бономм (*François Bonhomme*) щодо пропозиції стосовно прийняття закону про заснування територіального посередника в деяких місцевих органах влади, констатувалось, що французьким КАС процедура примирення практично взагалі не врегульовувалась [196, с. 16]. Поряд із тим, у відповідності до Постанови від 16 листопада 2011 року № 2011-1540 [191], що була прийнята та розроблена на виконання ст. 198 Закону ФР «Про спрощення та підвищення якості законодавства» від 17 травня 2011 року № 2011-525 [172] у Франції розпочався процес внесення комплексу змін до

законодавства, яке передбачало впровадження інституту посередництва, у межах якого можливо було би розглянути як приватно-правові спори (цивільні, комерційні, соціальні), так і окремі адміністративно-правові спори (*droit administratif non régalien*). Особливе значення в цьому сенсі заслуговують зміни, яких зазнав Закон ФР «Про організацію судів і цивільне, кримінальне та адміністративне судочинство» від 08 лютого 1995 року № 95-125 [199], якими було встановлені загальні правила посередництва, застосовні в адміністративному судочинстві. Тобто, як вбачається, примирення сторін в адміністративному судочинстві в деяких державах-членах ЄС не лише недостатньо якісно врегульовується, але й не зазнає потрібного рівня розвитку в процесі поточного реформування альтернативних способів вирішення публічно-правового спору.

Звернемо увагу на те, що в п. 8 Керівних принципах № 15, ухвалених ЄКЕП 07 грудня 2007 року, на думку Комісії, неоднаковість правового регулювання альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними особами обумовлена наступними обставинами: 1) «держави не усвідомили потенційну корисність і ефективність альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами» [48]; 2) недостатньо усвідомлюючи значимість альтернативних способів вирішення спорів, держави «вживали мало заходів для роз'яснення адміністративним органам переваг альтернативних моделей розв'язання таких спорів, які можуть призвести до нетрадиційних, ефективних і раціональних результатів» [48]; 3) «недовіра судів до розвитку позасудових альтернатив судовому вирішенню спорів у адміністративній царині» [48]; 4) «відсутність поінформованості щодо різних альтернативних методів розв'язання спорів у цій конкретній сфері» [48]; 5) відсутність спеціально підготовлених нейтральних посередників у зазначеній

сфері» [48]; 6) «невеликий обсяг наукових досліджень альтернатив вирішенню адміністративних спорів у судовому порядку» [48].

Вказане додатково підтверджує достовірність застереження, окресленого нами у підрозділі 1.1 дисертації, стосовно того, що удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України є складним процесом, здійснення якого можливо лише шляхом: 1) критичного, системного аналізу адміністративного законодавства держав-членів ЄС в частині, що врегульовує альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів, зокрема й примирення; 2) порівняння переваг та недоліків тих чи інших правил правового регулювання вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення в державах-членах ЄС та в Україні; 3) виокремлення позитивного досвіду правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в державах-членах ЄС, що можуть бути використані в процесі вдосконалення українського законодавства про примирення сторін.

Таким чином, проблема розмитості орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору, в дійсності, є питанням відносної свободи вдосконалення правового регулювання примирення сторін в Україні.

4. Відсутність передбаченої законодавством можливості суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення примирителя. Вітчизняний учений О. Д. Сидельніков зауважує, що «рішення суду засновується на нормах права, які не завжди є справедливими та такими, що в повній мірі задовольняють інтереси учасників судового розгляду. Водночас мирова угода в адміністративному процесі відображає найбільш справедливий

варіант вирішення суперечностей, оскільки учасники конфлікту добровільно погоджуються на неї, визнаючи, що умови такого договору є прийнятними для них» [102, с. 107]. Однак, з вказаним не можна погодитись у повній мірі, адже формальне розуміння положень КАС України дозволяє констатувати, що примирення сторін повинно відбуватись виключно у відповідності до норм чинного законодавства, не суперечачи їм. Більш широке розуміння норм Кодексу, узгоджене із принципами верховенства права та справедливості, дозволяє суду відходити від принципу законності, якщо цей принцип вимагає нівелювати верховенство права, привносячи у суспільне життя несправедливість. Наприклад, вітчизняний учений М. В. Панченко констатує, що «справедливі суди та судді є здобутком нашої цивілізації й, отже, органічно співвідносяться з іншими цивілізаційними здобутками людства в правовій площині» [80, с. 142]. У межах цієї логіки науковцем зазначається, що «керуючись засадничою ідеєю верховенства права та справедливості, суд спроможний не застосовувати й/або визнавати несправедливими норми законодавства» [80, с. 144].

Однак, в сучасних умовах розвитку адміністративного суду та альтернативних способів вирішення публічно-правового спору (у рамках взаємного корегування, перспективні риси чого були досить вдало окреслені суддею судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у складі ВС Т. О. Анцуповою під час II Судового Форуму у квітні 2019 року [45]) актуалізується потреба запровадження в Україні повноцінного інституту примирення сторін публічно-правового спору, в якому буде залучатись третя сторона – судовий примиритель. Відсутність судового примирителя сприяє тому, що баланс рівності представника органу публічної влади та представника приватної особи не завжди може бути дотриманий в повній мірі. Саме тому, ученими вказується на потребі не лише закріплення на рівні законодавства судового примирителя, але й «механізму

контролю з боку судового примирителя за діями осіб, які виступають від імені органів влади, що могло б дозволити уникнути неправомірних дій у вигляді тиску на більш слабку сторону» [75, с. 235]. Додатково проблематичність відсутності судового примирителя виявляється в тому, що сторони, котрі бажають примиритись можуть не в повній мірі усвідомлювати, яким саме чином їм слід примиритись, при цьому, не порушуючи законодавство та права, свободи і законні інтереси третіх осіб.

Разом із тим, запровадження в Україні інституту судового примирителя вимагає детального окреслення в законодавстві його правового статусу, гарантій незалежності та самостійності діяльності примирителя, а також особливості адміністративної відповідальності примирителя за несанкціоноване розповсюдження інформації, що стала йому відома у зв'язку із примиренням сторін публічно-правового спору.

5. Відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві. На сьогоднішній день в КАС України закріплено правило, у відповідності до якого суд повинен сприяти примиренню сторін публічно-правового спору, а сторони спору можуть на будь-якій стадії розгляду справи примиритись. Українським юристом-адміністративістом О. Д. Сидельніковим звертається увага на те, що за чинним законодавством під час попереднього судового засідання суддею проводиться опитування сторін, у рамках якого ним з'ясовується наявність у сторін спору наміру укласти «мирову угоду». Разом із тим, на думку науковця, «суд також має сформулювати у сторін цілісне розуміння усіх можливих варіантів розвитку і припинення конфлікту між ними, що вимагає від нього активних дій, а не лише виконання формальних вимог ст. 113 КАС України» [102, с. 114]. Крім того, О. Д. Сидельніков доходить думки про те, що «для ефективного та дієвого розвантаження системи адміністративних судів від надмірного обсягу справ, що

знаходяться у їхньому провадженні» [102, с. 115], необхідно оптимізувати роль судді в процесі проведення попереднього судового засідання. «Обов'язковим заходом у вказаній сфері є підвищення ролі суду у сприянні врегулюванню спору на стадії підготовчого провадження та покладання, у зв'язку з цим, на нього додаткових обов'язків. Указані нововведення у матеріально-правовому розумінні мають полягати у встановленні ініціативності держави при врегулюванні спору з приватною особою чи іншим державним органом» [102, с. 115]. «У зв'язку з цим, при виникненні спорів, які характеризуються публічно-правовою природою, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний буде розглядати шляхи мирного його врегулювання та лише у разі неможливості віднайти компроміс – уступати в процесуальну площину протистояння» [102, с. 115].

Аналізуючи проблему, на яку звернув увагу О. Д. Сидельніков, слід зазначити, що хоча примирення є юридичним фактом, що досягається за добровільною згодою на певні умови примирення обох сторін спору, слід мати на увазі, що спроба примиритись (як це було нами продемонстровано на прикладі ФР та КІ) не обов'язково може бути добровільною (сьогодні про це в Україні можна вести мову на теоретичному рівні). Більш того, обов'язковість спроби примиритись може сприяти виконанню примиренням сторін бажаної соціально-правової ролі у вигляді зниження конфліктності сторін спору та сприяння їх мирній взаємодії у майбутньому. О. Д. Сидельніков вбачає вирішення цієї проблеми лише частково, що пов'язано із тим, що ним: 1) не враховувався в повній мірі досвід держав-членів ЄС; 2) примирення сторін спору ототожнювалось із важливого способу розвантаження адміністративних судів.

Дійсно, як це нами було продемонстровано, примирення сторін сприяє розвантаженню судів, однак, це не є метою примирення (в іншому випадку, доцільно було би роль суду взагалі зводити лише до «легалізатора» узгоджених сторонами умов про примирення). Відтак, якщо ми будемо виходити із того, що

примирення сторін є способом привнесення у соціально-правові відносини та процеси публічного характеру належної міри конструктивності, то з цього випливатиме наступне:

1) сторони публічно-правового спору можуть не усвідомлювати цінність для них спроби примиритись (через наявний конфлікт, бажання «покарання» сторони спору тощо);

2) сторони публічно-правового спору, не усвідомлюючи цінність для них спроби примиритись, можуть об'єктивно потребувати примирення. Ця об'єктивна потреба, як правило, визначається тим, що сторони публічно-правового спору після вирішення спору: а) будуть продовжувати перебувати у взаємовідносинах, в яких виник відповідний спір; б) у подальшому знову можуть вступати у такі ж самі чи аналогічні правовідносини. Крім того, відповідна потреба може ґрунтуватись й на тому, що примирення сторін для обох сторін спору може надати більше позитивного результату, ніж вирішення спору судом.

Таким чином, проблематичним на сьогоднішній день вбачаємо те, що чинне законодавство не передбачає обов'язковості спроби сторін примиритись за наявності для цього певних умов і підстав, а саме:

1) в силу того, що спір за типом є таким, що повинен спочатку вирішуватись шляхом примирення й лише у разі недосягнення згоди між сторонами щодо умов примирення – передаватись на розгляд суду. Слід звернути увагу на те, що наразі схожа позиція вже висловлюється також суддями ВС. Наприклад, провідна вітчизняна учена та суддя Т. О. Анцупова під час II Судового Форуму у квітні 2019 року констатувала, що на сьогоднішній день «судді зацікавлені у розвитку позасудових (альтернативних) механізмів вирішення спорів, які відрізняються високим ступенем психологічного комфорту, компромісів та взаємних поступок між сторонами спору. Розгляд справи в суді та прийняття судового рішення має бути останнім у списку способів

вирішення спору. Суд потребує розвитку процесуальних традицій – розгляд справи по суті в суді має відбуватись тільки тоді, коли сторони відмовилися від вирішення спору шляхом примирення» [45]. При цьому, відмова від примирення, на нашу думку, повинна бути не формальною, а мати місце лише після того, як сторони спору спробують докласти усіх зусиль для того, щоби узгодити умови про примирення;

2) за переконанням суду в тому, що сторони можуть спробувати примиритись. Наприклад, коли суд, проаналізувавши позов, відзив на позов, докази сторін спору, дійде висновку про існування певного варіанту чи варіантів вирішення спору шляхом примирення (у такому разі він може зобов'язати сторони спробувати примиритись й надати їм на розгляд варіанти умов примирення, які вони можуть узгодити між собою).

6. *Відсутність норм, якими обмежувалась би можливість примирення в адміністративному судочинстві.* Віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове цілком справедливо зазначає про те, що «специфіка адміністративного питання, безперечно, вимагає обмеження обсягу можливостей укладання мирових угод, з огляду на важливість правил публічного порядку, утім, ця специфіка не повинна бути джерелом стримування (*d'inhibition*) чи байдужості (*d'indifférence*). У будь-якому випадку це не може виправдати атрофію та використання цих інструментів адміністративним суддею» [204]. З вказаним слід погодитись у повній мірі, констатуючи, що в чинному законодавстві не міститься жодних застережень з приводу неможливості примирення сторін публічно-правових спорів, хоча цілком очевидним є те, що право на спробу примиритись повинно мати певні межі (окрім тих, що сьогодні можна ідентифікувати з огляду на підстави та умови примирення).

Щонайперше, на нашу думку, не в повній мірі доцільним буде застосування досліджуваної процедури у справах зі спорів стосовно: 1) забезпечення реалізації

громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР України, Президента України, ВРП, ВККСУ; дострокового припинення повноважень народного депутата України. Особливості таких спорів або не припускають їх компромісного вирішення, або ж потребують судового контролю в процесі вирішення спору адміністративним судом.

Крім того, оскільки в якості окремої проблеми нами було названо відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві, у контексті проблеми, що нами розглядається, слід зазначити потребу закріплення в законодавстві норми, яка би передбачала випадки належного обмежене судом права на спробу примиритись. У цьому контексті проблематичним вбачається те, що чинне законодавство не передбачає можливості судді обмежувати права на примирення, зокрема: 1) у справах, які стосується спорів щодо реалізації державою правоохоронної функції, а однією із сторін такого спору є органи прокуратури, СБ України, НАБУ, НАЗК, АРМА, Військова служба правопорядку у ЗСУ; 2) сторони спору після примирення не продовжуватимуть перебувати у правових відносинах, в яких виник такий спір; 3) повна або часткова недієздатність однієї із сторін спору і т. д.

7. Невизначеність форми та рамок волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (іншого органу публічної влади) щодо умов примирення в адміністративному судочинстві. Як вже нами зазначалось у підрозділі 2.3 дисертації, окреслена проблема спостерігається в окремих державах-членах ЄС, однак, є формально вирішеною в Іспанії: в абз. 2 ч. 1 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 зазначається, що представники відповідальних публічних адміністрацій потребують відповідного дозволу на укладання угоди про примирення відповідно до правил, що регламентують їх діяльність [183]. Закріплення відповідної підстави забезпечує дотримання законності та непорушність публічного інтересу, мінімізує можливість корупції з боку

примирителя(вказане має значення з огляду на те, що «характер загрози корупції для світу, власне, є аналогічним загрозі ядерної війни» [180, с. 24], а загроза корупції в адміністративному судочинстві є безпосереднім наступом на ідею панування права та справедливості в суспільстві). Утім, відповідна проблема в Україні на сьогоднішній день не є вирішеною, а шляхи подолання цієї проблеми обговорюються багатьма юристами-практиками та науковцями. Зокрема, українськими суддями-учасниками круглого столу «Медіація та адміністративний суд: дискусійні аспекти» (у межах II Судового Форуму) у квітні 2019 року зверталась увага на те, що використання альтернативних способів вирішення спорів в адміністративному судочинстві, на відміну від нетрадиційного вирішення цивільно-правових спорів, ускладнено природою публічно-правових відносин: «суб'єкти владних повноважень мають обмежені дискреційні повноваження, тобто можливість прийняття рішень державними органами і посадовими особами на власний розсуд. Обмеження дискреційних повноважень означає, що будь-який орган виконавчої влади не тільки не може сам визначити свої повноваження, а й встановлювати їх для підпорядкованих йому органів та їх посадових осіб. Вважається, що широкі дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх посадових осіб призводять до порушень прав і свобод громадян, створюють ґрунт для корупції та інших зловживань» [45]. Суддями також наголошувалось на тому, що межі і характер дискреційних повноважень у процесі прийняття органами публічної служби управлінських рішень мають встановлюватися відповідним чинним законодавчим актом. «Вихід за такі межі, їх порушення тягне відповідальність для посадових осіб. Тому добровільність та ініціативність, які є принципами процедури врегулювання спору за участю судді, значно обмежені у адміністративних правовідносинах» [45]. Показовим прикладом цьому є податкові органи, котрі «не наділені повноваженнями скасувати власне

податкове повідомлення-рішення, що перешкоджає процедурі примирення. Механізм таких скасувань відсутній у законодавстві» [45].

У межах такої логіки ситуація ускладнена тим фактом, що умови примирення (спільна заява про примирення) не можуть суперечити законам України. В іншому випадку – суд не затверджує такі умови примирення та продовжує розгляд справи. Разом із тим, аналіз актуальної судової практики свідчить про те, що ця логіка не застосовна в такому контексті адміністративними судами. Наприклад, в ухвалах про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі за позовом про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень [див., напр.: 131; 132; 133] містяться спонукання до спроби примиритись: в ухвалі зазначається, що сторони можуть спробувати вирішити спір шляхом примирення. Також, в процесі аналізу судових рішень [див., напр.: 127; 128], можемо помітити те, що судами задовольняються клопотання представників сторін про зупинення провадження у справі для примирення в справі за позовом про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень.

Провідна вітчизняна учена та суддя І. Л. Желтобрюх звертає увагу на те, що вже сьогодні «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» [34, с. 115]. На підтвердження своєї думки І. Л. Желтобрюх посилається на позицію у цьому питанні О. М. Михайлова, котрий ще у 2011 році зазначав, що у разі, коли «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). Процесуальний характер даного

інституту визначає рівність сторін примирення (мирової угоди), як суб'єктів договору з припинення спору» [72, с. 78].

У свою чергу вітчизняний учений О. Д. Сидельніков вказує на те, що «коли мова йде про розширення дискреції державного органу на сферу врегулювання публічно-правових спорів, публічний інтерес полягає у виборі найбільш вигідного для держави сценарію розвитку проблемної ситуації. Якщо при оцінці спірних правовідносин, з урахуванням усіх вищевказаних критеріїв, представник державної влади дійде висновку про те, що більше користі державі принесе компромісне врегулювання адміністративного спору, то в такому випадку він має скерувати увесь комплекс наявних у нього можливостей задля примирення з приватною особою чи іншим державним органом» [102, с. 92–93]. Саме така позиція повинна бути відображена у чинному законодавстві, незважаючи на те, що відсутність такого правила сьогодні не завжди створює бар'єри для примирення сторін публічно-правового спору.

Отже, підводячи підсумок викладеному, можемо дійти висновку, що правове регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується на сьогоднішній день множиною проблемою. Узагальнюючи ці проблеми можна переконатись у тому, що їх вирішення потребує комплексних дій, які повинні враховувати:

1) застосовний досвід правового регулювання посередництва на рівні держав-членів ЄС, а саме положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188]. Як вже нами зазначалось у підрозділі 1.1 дисертації, цей документ використовується, зокрема, у Франції для формування інституту примирення сторін в тій мірі, в якій примирення та посередництво є концептуально схожими способами вирішення спорів (вказане застереження має значення, адже ототожнення примирення та посередництва, яке досить часто має

місце в сучасній юридичній думці, не сприяє ефективному регулюванню примирення сторін в адміністративному судочинстві);

2) позитивний досвід правового регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС;

3) необхідність залишення в процесі вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України наявних переваг норм вітчизняного законодавства над відповідними нормами держав-членів ЄС. Серед таких переваг можна назвати те, що: а) в чинному законодавстві норми про примирення сторін є менш розпорошеними, аніж в законодавстві ФР та КІ (основна сутність примирення регламентовані в рамках статей 190 і 191 КАС України, які слід розглядати у сукупності із п. 5 ч. 2 ст. 45, частинами 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54 та іншими нормами Кодексу); б) примирення сторін в Україні може відбуватись на будь-якій стадії розгляду справи (це право, наприклад, в Іспанії є дещо звуженим).

3.2 Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України

Висновки сформульовані нами у підрозділі 3.1 дисертації та в попередніх розділах цього наукового дослідження засвідчують потребу та можливість у формулюванні пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України. При цьому, враховуючи інтеграційні перспективи нашої держави, відсутність на рівні ЄС

загальних правил примирення сторін публічно-правового спору, а також відсутність комплексного регулювання вирішення публічно-правового спору сторін шляхом їх примирення в державах-членах ЄС, вважаємо за можливе сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України, приймаючи до уваги положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС [188], Рекомендацію ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 [190], п. 1 ч. 1 пар. 87, пар. 106, пар. 160, п. 3 ч. 1 пар. 168 КАС Німеччини [212], ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 [183] та ст. L211-4 КАС ФР [163], статті L421-1, L421-2 Кодексу про відносини між суспільством і адміністрацією [165], ст. 4, пункти 1–5 ч. 1 ст. 54, статті 56–68 Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130 [194], ст. 22-1 Закону ФР від 08 лютого 1995 року № 95-125 [199], ст. 5 Закону ФР від 18 листопада 2016 року № 2016-1547 [170], рішення Державної Ради від 06 грудня 2002 року № 249153 [168]. Крім того, в контексті питання, що нами розглядається доцільно також врахувати Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи від 05 вересня 2001 року № Rec (2001) 9 [187], Керівні принципи № 15, ухвалені ЄКЕП 07 грудня 2007 року [48], Звіт про вплив Керівних принципів, ухвалених ЄКЕП, від 16 травня 2018 року № CEPEJ-GT-MED(2017)8 [209], Європейський довідник із законотворчості про медіацію від 14 червня 2019 року № CEPEJ(2019)9 [178].

Додатково слід звернути увагу на те, що, хоча примирення сторін в адміністративному судочинстві є питанням, яке характеризується множиною проблем, комплексному розв'язанню яких в контексті євроінтеграції України ще не приділялась увага вітчизняних учених, утім, окремими юристами-адміністративістами все ж формулювались пропозиції щодо вдосконалення відповідного інституту адміністративного права. Наприклад, вітчизняна учена та

суддя І. Л. Желтобрюх, на основі з'ясування особливостей правового регулювання діяльності судді-медіатора, судового медіатора у Німеччині, особливості примирення у Сполученому Королівстві та у Франції, «розмірковуючи над шляхами оптимізації інституційного та правового забезпечення примирення у адміністративному судочинстві» [34, с. 115], з'ясовувала доцільність «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» [34, с. 115]. Додатково юрист-адміністративіст зазначає, 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 взаємоприйнятної для них рішення із взяттям на себе відповідальності за його зміст та належне виконання» [34, с. 116]. Окрім того, учена І. Л. Желтобрюх наголошує на неприпустимості уможливлення «спроб використання процедури примирення всупереч їх призначенню для штучного затягування судового розгляду або зміни складу суду чи інших процесуальних зловживань» [34, с. 116].

Вітчизняні учені Т. А. Плугатар та Е. В. Катаєва в контексті вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві пропонують: 1) доповнити ч. 1 ст. 3 КАС України «новими пунктом, у якому дати

визначення поняття процедури примирення сторін за допомогою професійного судді» [84, с. 87]; 2) «розширити зміст ст. 113 КАС України, доповнивши її правом сторін повністю або частково врегулювати спір шляхом застосування процедури примирення сторін за допомогою професійного судді» [84, с. 87]; 3) доповнити КАС України новими статтями «Завдання і принципи процедури примирення сторін за допомогою професійного судді», «Процедура примирення сторін за допомогою професійного судді», «Права та обов'язки учасників процедури примирення сторін за допомогою професійного судді», «Строк проведення процедури примирення сторін за допомогою професійного судді», «Умови примирення сторін за допомогою професійного судді» [84, с. 87–88].

Що ж стосується пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві вітчизняного ученого О. Д. Сидельнікова, котрий у 2017 році захистив дисертаційне дослідження «Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві», то з цього приводу слід зазначити, що в розділі 3 «Удосконалення процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві» його дисертації містяться підрозділи 3.1 «Альтернативні способи вирішення адміністративних спорів» [102, с. 147–160] та 3.2 «Перспективи запровадження медіації в рамках інституту примирення сторін» [102, с. 160–165], що додатково вказує на те, що учений, на жаль, не зміг в повній мірі розмежувати на концептуальному рівні примирення та посередництво (вказане є цілком зрозумілим, адже вказані явища є досить складними й не завжди в повній мірі зрозумілими не лише серед вітчизняних юристів-адміністративістів, але й серед провідних юристів-адміністративістів держав-членів ЄС, що нами було підтверджено у попередніх розділах дисертації).

Зважаючи на викладене, вбачається необхідність у розробленні та прийнятті проєкту Закону України «Про внесення змін до законодавства України

щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства», яким доцільно передбачити наступні зміни КАС України:

1. Доповнити ч. 1 ст. 4 КАС України пунктами, які підвищуватимуть юридичну визначеність примирення сторін публічно-правового спору в результаті законодавчого визначення окремих понять, використовуваних у процедурі примирення, а саме:

1) п. 9-1 ч. 1 ст. 4 КАС України (з урахуванням п. «b» ч. 1 ст. 3 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС): *«судовий примиритель – фахівець в галузі права, який зареєстрований в Державному реєстрі примирителів, має сертифікат судового примирителя та залучений судом для ефективного, неупередженого та компетентного проведення процедури примирення»;*

2) п. 15-1 ч. 1 ст. 4 КАС України: *«примирення сторін в адміністративному судочинстві – процедура врегулювання спору між сторонами за участю судового примирителя, котрий розробляє для сторін варіанти вирішення спору шляхом примирення»;*

3) п. 15-2 ч. 1 ст. 4 КАС України: *«заява про примирення сторін – письмова угода сторін, розроблена та добровільно укладена ними в результаті процедури примирення»;*

2. Вдосконалити правовий статус секретаря судового засідання у контексті оптимізації правового регулювання примирення сторін публічно-правового спору, а шляхом внесення змін до ст. 63 «Секретар судового засідання» КАС України. Вітчизняний юрист-адміністративіст А. Н. Михайлов ще в 2015 році у дисертаційному дослідженні «Правовий статус інших учасників адміністративного судочинства в Україні» запропонував «наділити секретаря судового засідання-помічника судді функціями медіатора з метою досягнення примирення між сторонами адміністративного процесу» [71, с. 4], що

обґрунтовано необхідністю імплементації «європейських стандартів організації і функціонування судової влади» [71, с. 9]. Поряд із тим, як відомо, «основна відмінність між примиренням і посередництвом полягає в тому, що посередник не розробляє завдання для зближення сторін спору, не працює разом із сторонами для досягнення ними мирової угоди» [176, с. 252]. У той же час посередник може пропонувати певні шляхи вирішення спору шляхом примирення, якщо про це в нього просять сторони спору, а примиритель (*conciliador*) вносить на розгляд сторін спору пропозиції щодо вирішення в силу самого статусу, яким він володіє. Тобто, основний принцип посередництва виявляється в тому, що «сторони спору є будівельниками угоди про примирення, а посередник – це той, хто зближує, сприяє зближенню сторін спору за допомогою методів посередництва». Тому, «багато шкіл медіації вказують на важливість не стільки приходу до мирової угоди, скільки спільної роботи» [176, с. 252]. Осмислюючи в цьому контексті пропозицію А. Н. Михайлова, зазначимо, що: а) посередництво (медіація) не дорівнює примиренню, а посередник (медіатор) не тотожний за своїм статусом примирителю; б) учений змішує відповідні категорії, хоча в дійсності має на увазі необхідність надання секретарю судового засідання статусу примирителя (ця позиція ґрунтується на вказівці А. Н. Михайлова про необхідність удосконалення статусу секретаря судового засідання, зокрема, у частині «покладення на нього функції створення умов для укладення сторонами угоди про примирення в адміністративній справі» [71, с. 13], з чого випливає, що учений веде мову не про наділення секретаря статусом медіатора, а саме статусом примирителя).

Комплексно осмислюючи пропозицію А. Н. Михайлова, зазначимо, що з нею не можливо погодитись в повній мірі, адже секретарі судового засідання: а) так само, як і судді, перевантаженні дедалі зростаючим робочим навантаженням; б) як правило, не мають відповідної підготовки, які би забезпечувала належне здійснення примирення сторін спору; в) не володіють

правовим статусом, який дозволяв би їм зберігати баланс впливів у процесі узгодження умов примирення. У той же час, це не означає, що прогресивна пропозиція ученого, що не застосовна в сучасній дійсності, може бути дещо скорегована, сприяючи оптимізації примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Приймаючи до уваги проаналізовану позицію А. Н. Михайлова [71, с. 4, 14], доходимо думки про необхідність розширення правового статусу секретаря судового засідання, однак, не як примирителя (чи посередника), а як особи, що сприяє примиренню сторін публічно-правового спору. З огляду на це, вбачається необхідність у доповненні ч. 1 ст. 63 КАС України пунктом 5-1 такого змісту:

«досліджує матеріали справи на предмет можливості укладення угоди про примирення сторін».

3. Викласти главу 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін» КАС України у новій редакції, а саме:

- 1) змінити назву глави 5 на «Відмова позивача від позову»;
- 2) скасувати статті 190 і 191 КАС України;

4. Доповнити КАС України главою 5-1 «Примирення сторін», яка буде містити основні положення про примирення сторін в адміністративному судочинстві, а саме:

1) статтю 191-1 «Примирення сторін». Приймаючи до уваги висновки, отримані нами у попередніх розділах дисертації, а також, досвід правового регулювання примирення сторін публічно-правового спору держав-членів ЄС, доходимо думки, що в цій статті Кодексу необхідно окреслити:

- а) загальну сутність примирення сторін, а саме його мету та завдання:

«1. Мета, завдання та засади примирення сторін в адміністративному судочинстві визначаються в Законі України “Про примирення сторін спору” з урахуванням особливостей адміністративного судочинства».

Зважаючи на це, у проєкті Закону України «Про примирення сторін спору» доцільно (із врахуванням положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС) закріпити такі статті:

– стаття «Примирення сторін»:

«1. Мета процедури примирення сторін полягає у:

1) повному або частковому врегулюванні спору на підставі взаємних поступок;

2) зниження конфліктності сторін.

На виконання мети примирення:

1) сторони спору, які бажають примиритись, взаємодіють між собою, перебуваючи в конструктивному діалозі, а також із судовим примирителем;

2) судовий примиритель створює належні, узгоджені із принципами примирення сторін умови для діалогу між сторонами спору, у рамках якого задовольнятиметься їх бажання мирно вирішити спір, знижуватиметься рівень конфліктності сторін»;

– стаття «Засади примирення сторін»:

«1. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін спору, не є підприємницькою діяльністю та здійснюється на професійній основі.

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.

2. Примирення сторін ґрунтується на принципах верховенства права, справедливості, рівності та законності.

3. Процедура примирення сторін повинна відповідати засадам:

1) доступності та ефективності процедури примирення;

2) добровільності участі у вирішенні спору, що може бути обмежене лише законом;

3) прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення для сторін спору;

4) добросовісності дій учасників процедури примирення сторін;

5) диспозитивності, конструктивної змагальності (співпраці) учасників процесу вирішення справи шляхом примирення;

6) обов'язковості ухвали про затвердження умов примирення;

7) розумності строків вирішення справи шляхом примирення;

8) відшкодування судових витрат сторін процесу вирішення справи шляхом примирення;

4. Примиритель повинен відповідати стандартам:

1) компетентності;

2) незалежності, неупередженості;

3) дотримання вимог конфіденційності процедури примирення»;

б) сферу застосування процедури примирення:

«2. Процедура примирення сторін може застосовуватись у всіх справах з публічно-правових спорів, окрім справ зі спорів:

1) з приводу забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах;

2) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України».

в) випадки обов'язковості спроби сторін примиритись. Зважаючи на показники надходження та розгляду Касаційним адміністративним судом у складі ВС касаційних скарг і справ за категоріями у 2018 році [3, с. 28] та в

першому півріччі 2019 року [4, с. 37], а також на показники співвідношення показників перегляду судових рішень Касаційним адміністративним судом у складі ВС за категоріями адміністративних за вказані періоди [3, с. 30; 4, с. 37], причини навантаження на суддів апеляційних адміністративних судів за вказані періоди [3, с. 14–16; 4, с. 15–21], а також, приймаючи до уваги соціально-правове значення примирення сторін адміністративного судочинства, окреслене нами у підрозділі 1.1 дисертації (зниження конфліктності сторін правовідносин, що дозволяє їм у подальшому належним чином взаємодіяти), доходимо висновку про доцільність закріплення наступної норми:

«3. Процедура примирення сторін є обов'язковою, окрім випадків, передбачених у частині п'ятій цієї статті, у справах зі спорів:

- 1) що виникають з відносин професійної публічної служби;*
- 2) з приводу реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики;*
- 3) з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян, публічної житлової політики;*
- 4) з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства».*

Обов'язковість процедури примирення, на нашу думку, потребує додаткового пояснення: вказане правило не суперечить принципу добровільності примирення, адже в цьому випадку йде лише мова про обов'язковість (за певних умов і підстав) спроби примиритись, яка не обов'язково завершується узгодженням сторонами спору, що бажають примиритись, спільної заяви про примирення [114]. Іншими словами, сторони публічно-правового спору, котрі законодавцем зобов'язані спробувати примиритись, ним не зобов'язуються примиритись;

г) випадки, коли суддя має право зобов'язати сторони публічно-правового спору спробувати примиритись (за прикладом абз. 1 ч. 1 ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 та ст. 22-1 Закону ФР від 08 лютого 1995 року № 95-125), а саме:

«4. У разі, коли суддя на підставі аналізу позовної заяви та відзиву на позовну заяву доходить висновку про можливість вирішення спору шляхом примирення, він повинен скласти проєкт умов примирення, надати його на ознайомлення сторонам і постановити ухвалу про зупинення провадження у справі на період спроби примирення сторін».

У результаті закріплення відповідної частини пропонованої нами ст. 191-1 КАС України, вбачається потреба у доповненні ч. 1 ст. 236 КАС України пунктом 4-1 такого змісту:

«4-1) встановлення суддею об'єктивних обставин справи, що свідчать про можливість примирення сторін»;

г) обставини, які виключають можливість примирення сторін. У підрозділі 2.2 дисертації нами наголошувалось на тому, що чинне законодавство України визначає лише негативні умови примирення, як для результату (тобто, законодавець визначає лише умови, котрі унеможливають затвердження судом заяви про примирення), ігноруючи при цьому обставини, що повинні унеможлилювати саму спробу примирення сторін в адміністративному судочинстві. Може скластись думка про те, що необмеженість виникнення права на спробу примиритись є виявом демократизму сучасного адміністративного права, однак, ця думка буде не повністю справедливою. Так само, як і у випадку із встановленням обмежень використання процедури примирення в окремих категоріях справ (запропоноване нами ч. 2 ст. 191-1 КАС України), слід зазначити, що і в справах, що віднесені до категорій, в яких може бути

застосована процедура примирення, цілком виправданим (щонайперше, публічними інтересами) є обмеження права на спробу примиритись.

Вказана логіка у сукупності із Директивою ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС (застосовною державою-членами ЄС для вдосконалення правового регулювання примирення сторін публічно-правового спору), а також із врахуванням позицій швейцарських учених Ж. А. Міріманова (*Jean A. Mirimanoff*) та Ф. Курвуазьє (*Francine Courvoisier*) стосовно доцільності обмеження права сторін спору на посередництво (медіацію) [186, с. 13], дозволяє дійти висновку про доцільність закріплення у пропонованій нами ст. 191-1 КАС України частини 5 такого змісту:

«5. Право на примирення може бути обмежене судом у таких випадках:

1) сторони спору після примирення не продовжуватимуть перебувати у правових відносинах, в яких виник спір, а розгляд справи судом є швидшим за примирення;

2) одна із сторін чи обидві сторони, що бажать примиритись, зловживають своїми процесуальними правами;

3) повна або часткова недієздатність однієї із сторін спору;

4) справа стосується спору щодо реалізації державою правоохоронної функції, а однією із сторін є органи прокуратури, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України».

Стосовно норми про можливість обмеження права на примирення в справах у спорах, в яких спроба примирення є обов'язковою, з огляду на те, що розгляд справи судом є швидшим за примирення, слід зауважити, що вказане переважно стосується випадків, коли справа підлягає розгляду як зразкова справа

у порядку, визначеному ст. 290 КАС України. Тобто, у такому разі суд повинен щоразу дізнаватись про те, чи бажають сторони публічно-правового спору примиритись й у разі відсутності такої згоди, вирішити справу у відповідності до ст. 290 КАС України;

2) статтю 191-2 «Сторони спору, які бажають примиритись», що повинна складатись із таких частин:

а) права сторін спору, котрі бажають примиритись:

«1. Сторони спору, які бажають примиритись, мають право:

1) брати участь в процедурі примирення особисто чи через представника, котрий 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 їх спору шляхом примирення;

3) вимагати від судового примирителя пояснення мети та завдань дій (актів), що здійснюються (створюються, приймаються) в 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 в процедурі примирення за наявності обставин, які свідчать про недобросовісні дії іншої сторони спору, що бажає примиритись;

7) в однаковій мірі брати участь в процедурі примирення, користуючись рівними правами, способами та засобами в доведенні аргументів на користь конкретного варіанту примирення, в отриманні необхідної інформації для

примирення, в оцінці прийнятності умов примирення, розроблених судовим примирителем або іншою стороною спору, що бажає примиритись;

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

б) обов'язки сторін спору, котрі 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 ході примирення, без письмового дозволу іншої сторони спору, що бажає примиритись, та яка надала цю інформацію;

3) виконувати умови примирення, затверджені судом»;

3) статтю 191-3 «Судовий примиритель». Враховуючи висновки, отримані у попередніх розділах цього дослідження, а також зміст ст. R131-12 КАС ФР, ч. 1 ст. 3, частин 1 і 2 ст. 4, пунктів 1–5 ч. 1 ст. 54, статей 56–68 Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130, Декрету від 20 березня 1978 року № 78-381, доходимо висновку, що пропонована стаття має складатись із таких частин:

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 в проєкті Закону України «Про примирення сторін спору», то в ч. 1 пропонованої нами ст. 191-4 КАС України слід вказати на те, що на судових примирителів в адміністративному судочинстві поширюються відповідні вимоги до правосуб'єктності, обмеження та заборони, передбачені у відповідній статті зазначеного законопроєкту. Зазначену статтю «Примиритель» проєкту Закону України «Про примирення сторін спору» доцільно викласти у 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, з професійної публічної служби за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, – протягом трьох років з 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 вправі здійснювати будь-яку іншу діяльність, яка не заборонена законодавством України.

Несумісною з діяльністю примирителя є:

1) робота на посадах осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»[96];

2) військова або альтернативна (невійськова) служба.

4. Примиритель повинен забезпечувати прозорість та інформативність своєї діяльності, забезпечуючи 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 примирення;

4) графік здійснення процедури примирення;

5) професіональність і компетентність примирителя»;

б) окреслення прав і обов'язків судового примирителя. У ч. 2 пропонованої 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 у такому судочинстві.

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

«Примиритель має право:

1) отримувати за рахунок Державного бюджету України винагороду примирителя за здійснення процедури примирення сторін;

2) інформувати громадськість про здійснення примирювальної діяльності з дотриманням принципу конфіденційності.

2. Примиритель в 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 бажать примиритись, рівну участь у процедурі примирення.

3. Примиритель в межах процедури примирення повинен:

1) до початку примирення сторін пояснювати сторонам спору, котрі бажать примиритись, мету, завдання примирення, а також їх права та обов'язки в процедурі примирення. Виконуючи цей обов'язок, примиритель зобов'язаний також сприяти повному усвідомленню сторонами спору, що

бажають примиритись, алгоритму дій з вирішення спору шляхом примирення та наслідків взаємних поступок, на які вони погоджуються;

2) в процесі примирення проводити зустрічі з усіма сторонами одночасно та надавати їм усні та письмові реалістичні рекомендації щодо здійснення взаємних поступок, результатом яких має стати повне або часткове вичерпання спору;

3) допомагати сторонам спору в 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.

б) відмовитись від участі в процедурі примирення сторін за наявності обставин, які перешкоджають його неупередженості».

Оскільки права та 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 у тому разі, коли примиритель зможе бути дійсно незалежним, спроможний виконувати свої обов'язки в повній мірі та на належному рівні, в законодавстві повинні також закріплюватись гарантії діяльності такого суб'єкта (тут відображається логіка частин 1 і 2 ст. 4 Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, пунктів «А» і «В» частини II Рекомендації ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016 про гарантування державами-членами ЄС діяльності медіаторів). Вказане обґрунтовує необхідність закріплення в пропонованому нами проєкті Закону України «Про примирення сторін спору» статті «Гарантії діяльності примирителя» такого змісту:

«1. Примиритель незалежний від сторін, органів публічної служби, суду, інших фізичних та юридичних осіб.

2. Примиритель самостійний у виборі засобів і методів примирення, передбачених законами України.

Втручання в діяльність примирителя сторін та суду регламентується законами України.

3. Неупередженість примирителя забезпечується:

1) незмінюваністю примирителя та особливими правилами щодо усунення примирителя від виконання обов'язків;

2) неприпустимістю виконання примирительних функцій за умов наявності фактичного конфлікту інтересів;

3) наданням суддею сторонам, які повинні спробувати примиритись чи виявили обопільну волю спробувати примиритись, біографії та інформації про професійні якості примирителів, які запропоновані судом;

4. Примиритель не може бути допитаний в якості свідка про відомості, що стали йому відомі під час здійснення процедури примирення, за винятком випадків, передбачених законами України.

5. Держава заохочує початкове та додаткове навчання примирителів, щоб гарантувати, що процедура примирення буде проводиться ефективно, неупереджено і компетентно по відношенню до сторін.

6. Примиритель несе юридичну відповідальність за свою діяльність у відповідності до законів України, з урахуванням положень Кодексу етики судових примирителів»;

4) статтю 191-4 «Треті особи в процедурі примирення сторін» такого змісту:

«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 пунктами 2, 4 і 5 статті 191-2 цього Кодексу.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, набувають право бути учасниками спільної угоди про примирення та можуть реалізувати це право у випадках, коли умовами примирення:

1) на цих осіб покладається обов'язок виконувати певне зобов'язання, яке обумовлює примирення сторін;

2) ці особи визначаються суб'єктами, уповноваженими виконувати певні умови примирення»;

5) статтю 191-5 «Підстави та умови примирення». Як вже було нами продемонстровано у підрозділі 2.2 дисертації, без підстав і умов примирення сторін неможливо забезпечити не лише баланс сторін спору, що бажають примиритись в адміністративному судочинстві, але й узгодження цієї процедури із принципами права, наслідком чого може бути недобросовісне використання цієї процедури для «легалізації» тиску публічної адміністрації на приватну особу. З огляду на це, вбачається потреба у доповненні КАС України ст. 191-5 такого змісту:

«1. Примирення сторін спору може здійснюватися за наявності комплексу обов'язкових обставин фактичної дійсності, сукупна наявність яких уможливорює вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, а саме:

1) наявності норм законодавства, застосування яких дозволяє розпочати процедуру примирення та завершити її відмовою сторони від права на примирення або затвердженням умов примирення судом, або відмовою судом у затвердженні умов примирення;

2) наявності публічно-правового спору, вирішення судом якого передбачає попередню обов'язкову чи не обов'язкову спробу примиритись;

3) здійснення сторонами процесуальних дій, які призводять до примирення сторін.

2. Вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві можливо за умов:

1) цілісного, взаємного волевиявлення сторін публічно-правового спору;

2) добровільності дій сторін спору у межах процедури примирення;

3) доступності вирішення публічно-правового спору шляхом примирення;

4) подання та прийняття судом позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі;

5) наявності у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням у сенсі частини першої статті 54 цього Кодексу;

6) раціональності та законності умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються судом.

3. Вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві неможливо за наявності обставин, зазначених у частині п'ятій статті 191-1 цього Кодексу»;

6) статтю 191-6 «Порядок примирення сторін». Ця норма Кодексу повинна визначати чіткий алгоритм дій сторін публічно-правового спору, судового примирителя та судді в контексті процедури примирення та затвердження

(відмови у затвердженні) умов примирення, з врахуванням пропозицій та рекомендацій, зазначених нами у підрозділі 2.3 цієї дисертації;

7) статтю 191-7 «Спільна заява про примирення сторін». Цю статтю доцільно викласти у такому вигляді:

«1. Угода про примирення сторін укладається сторонами в письмовій формі у формі єдиного документу (спільної заяви про примирення сторін). По одному ідентичному примірнику спільної заяви про примирення сторін отримує кожна сторона, треті особи (за наявності таких), судовий примиритель та суд, який вирішує питання про затвердження умов примирення.

Судовий примиритель повинен знищувати наданий йому примірник спільної заяви про примирення сторін після виконання сторонами умов примирення.

Кожен примірник спільної заяви про примирення сторін підписується представниками сторін (за наявності таких) та сторонами.

Спільна заява про примирення сторін повинна підписуватись третіми особами, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, у разі, коли вони набули такого права у відповідності до абзацу другого частини третьої статті 191-4 цього Кодексу.

На підтвердження волі органу публічної влади, що є стороною спору, підпис угоди про примирення здійснюється посадовою особою такого органу, до повноваження якого законом віднесено відповідні дії.

2. Спільна заява про примирення сторін повинна містити:

- 1) данні про сторони примирення в адміністративному судочинстві;*
- 2) декларація про взаємність свободної волі сторін спору;*
- 3) данні про судового примирителя;*
- 4) данні про суддю, в провадженні якого знаходиться справа про спір, який вирішується шляхом примирення;*
- 5) предмет спору;*

- 6) початкові вимоги сторін спору;
- 7) відомості про дії, вжиті стороною (сторонами) до узгодження спільної заяви про примирення сторін, які спрямовані на примирення (якщо такі дії вчинялись);
- 8) узгоджені сторонами умови примирення;
- 9) способи, засоби та строки виконання узгоджених сторонами умов примирення;
- 10) умови, підстави та строки відтермінування окремих узгоджених сторонами умов примирення;
- 11) наслідки невиконання чи неналежного виконання узгоджених сторонами умов примирення.

Умови спільної заяви про примирення сторін стосуються пред'явлених до суду позовних вимог. Допускається включення до спільної заяви про примирення сторін положень, які пов'язані із заявленими вимогами, однак не були предметом судового розгляду.

3. Спільна заява про примирення сторін може додатково містити порядок розподілу судових витрат, зокрема витрат на оплату послуг представників.

4. Спільна заява про примирення сторін повинна містити докази вжитих стороною (сторонами) до узгодження спільної заяви про примирення сторін дій, які були спрямовані на примирення (якщо такі дії вчинялись).

5. Умови спільної заяви про примирення сторін не можуть:

- 1) шкодити правам і законним інтересам третіх осіб;
- 2) суперечити закону.

6. Умови спільної заяви про примирення сторін набувають чинності з моменту їх затвердження судом»;

8) статтю 191-8 «Затвердження судом умов про примирення сторін», котру доцільно викласти у такій редакції:

«1. Спільна заява про примирення сторін після її підписання невідкладно надсилається позивачем судді, у провадженні якого знаходиться справа по даному спору, на затвердження.

2. Питання про затвердження спільної заяви про примирення сторін розглядається судом виключно в судовому засіданні, на якому присутні сторони спору, їх представники (за наявності таких), треті особи (за наявності таких) та примиритель.

3. Питання про затвердження спільної заяви про примирення сторін розглядається судом у строк, що не перевищує тридцяти днів з дня, коли до суду надійшла спільна заява про примирення сторін.

4. Розглядаючи питання про затвердження спільної заяви про примирення сторін суд досліджує в тій мірі, в якій це необхідно для судового контролю відповідності спільної заяви про примирення сторін вимогам закону і відсутності порушень прав і законних інтересів інших осіб:

- 1) фактичні обставини спору;*
- 2) представлені сторонами доводи і докази, що підтверджують їх позицію у спорі;*
- 3) відповідність умов про примирення законам України;*
- 4) вплив умов про примирення на чий-небудь права, свободи чи законні інтереси;*
- 5) обставини перебігу процедури примирення сторін;*
- 6) наявність обопільної волі сторін спору щодо примирення на момент вирішення питання про затвердження судом спільної заяви про примирення;*
- 7) необмеженість представників сторін у праві вчинити відповідні дії та відповідність дій представника сторони інтересам особи, котру він представляє;*

8) обізнаність сторін спору щодо наслідків їх примирення та закриття провадження у справі;

9) наявність підписів повноважних сторін на примірниках спільної заяви про примирення сторін спору та третіх осіб у разі, коли вони набули такого права у відповідності до абзацу другої частини третьої статті 191-4 цього Кодексу.

5. Розглядаючи питання про затвердження спільної заяви про примирення сторін суд може запропонувати сторонам змінити та/або виключити зі спільної заяви про примирення сторін окремі умови, якщо в процесі судового контролю виявиться, що такі умови суперечать закону чи порушують права, свободи і законні інтереси інших осіб.

Змінена спільна заява про примирення сторін викладається в письмовій формі у формі єдиного документу. По одному ідентичному примірнику зміненої спільної заяви про примирення сторін отримує кожна сторона, треті особи (за наявності таких) та суд, який вирішує питання про затвердження умов примирення.

6. Суд не може затверджувати спільну заяву про примирення сторін лише у певній частині, за власною ініціативою виключати чи змінювати окремі умови, що містяться в спільній заяві про примирення сторін.

7. До ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд роз'яснює сторонам наслідки такого рішення.

8. За результатами розгляду питання про затвердження спільної заяви про примирення сторін виноситься ухвала суду, якою суд або відмовляє у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд, або затверджує умови примирення, одночасно закриваючи провадження у справі.

9. Суд постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення, якщо:

1) умови примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; або

2) одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє».

9) статтю 191-9 «Виконання умов примирення», зміст якої доцільно викласти у редакції чинної ст. 191 КАС України. Між тим, у контексті питання виконання умов примирення слід доповнити ст. 382 Кодексу частиною 1-1 такого змісту:

«1-1. Суд, який затвердив умови примирення сторін, зобов'язує сторін подати у встановлений судом строк звіт про виконання ухвали про затвердження умов примирення сторін»;

5. Доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) статтею 172-8-1-1 «Незаконне використання інформації, що стала відома примирителю у зв'язку із виконанням службових обов'язків», яка повинна розміщуватись після ст. 172-8 (перед ст. 172-8-1) Кодексу, такого змісту:

«1. Незаконне розголошення або використання в інший спосіб примирителем у своїх інтересах чи в інтересах третіх осіб інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, як примирителя, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Підводячи підсумок викладеному, можемо дійти висновку, що сьогодні 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. При цьому зазначений концептуальний та інституційний розвиток

можливий у тому разі, коли законодавцем відповідна трансформація ролі адміністративного суду та альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів буде здійснюватися послідовно та комплексно. Саме тому, вбачається доцільність у тому, щоби відповідні зміни законодавства відбувались в контексті анонсованої Президентом України [76] на 2021 рік судово-правової реформи.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Основними проблемами адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України є: 1) недостатність теорії примирення сторін в адміністративному судочинстві, що є концептуальною основою розвитку правового регулювання примирення сторін; 2) фрагментарність правового регулювання примирення сторін (відсутність: спеціального законодавчого акту про примирення сторін спору; окремої глави КАС, присвяченій врегулюванню питань здійснення примирення сторін в адміністративному судочинстві); 3) розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору; 4) відсутність норм, що передбачали би: а) можливість суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення судового примирителя; б) обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві; в) підстави обмеження спроби примиритись в адміністративному

судочинства; 5) невизначеність форми та рамок волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (іншого органу публічної влади) щодо умов примирення в адміністративному судочинстві.

2. У межах вдосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України доцільно:

1) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про примирення сторін спору», що має включати статті: «Примирення сторін» (окреслює мету та завдання примирення сторін); «Засади примирення сторін» (містить рамки процедури примирення; принципи примирення; стандарти-вимоги до процедури примирення сторін та до примирителя); «Примиритель» (визначає обсяг правосуб'єктності осіб); «Права та обов'язки примирителя» (в діяльності примирителя загалом та в процедурі примирення, зокрема); «Гарантії діяльності примирителя»;

2) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства», яким (враховуючи, зокрема Директиву ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, Рекомендацію ЄК від 4 квітня 2001 року № С(2001) 1016, п. 1 ч. 1 пар. 87, пар. 106, пар. 160, п. 3 ч. 1 пар. 168 КАС Німеччини, ст. 77 Закону КІ від 13 липня 1998 року № 29/1998 та ст. L211-4 КАС ФР, статті L421-1, L421-2 Кодексу про відносини між суспільством і адміністрацією, ст. 4, пункти 1–5 ч. 1 ст. 54, статті 56–68 Закону ФР від 31 грудня 1971 року № 71-1130, ст. 22-1 Закону ФР від 08 лютого 1995 року № 95-125, ст. 5 Закону ФР від 18 листопада 2016 року № 2016-1547, рішення Державної Ради від 06 грудня 2002 року № 249153), доцільно: а) підвищувати юридичну визначеність примирення сторін публічно-правового спору – доповнити ч. 1 ст. 4 КАС України п. 9-1 («судовий примиритель»), п. 15-1 («примирення сторін в

адміністративному судочинстві)), п. 15-2 («заява про примирення сторін»); б) вдосконалити правовий статус секретаря судового засідання – доповнити ч. 1 ст. 63 КАС України п. 5-1 (закріплення обов’язку досліджувати матеріали справи на предмет можливості укладення угоди про примирення); в) викласти главу 5 КАС України у новій редакції: змінити назву глави 5 на «Відмова позивача від позову»; скасувати статті 190 і 191 КАС України; г) доповнити КАС України главою 5-1 «Примирення сторін», що буде складатись з: ст. 191-1 «Примирення сторін» (окреслює загальну сутність примирення сторін в адміністративному судочинстві, а саме його мету та завдання; сферу застосування процедури примирення; випадки обов’язковості спроби сторін примиритись; випадки, коли суддя має право зобов’язати сторони публічно-правового спору спробувати примиритись; обставини, які виключають можливість примирення сторін); ст. 191-2 «Сторони спору, які бажають примиритись» (визначає права та обов’язки сторін); ст. 191-3 «Судовий примиритель»; ст. 191-4 «Треті особи в процедурі примирення сторін» (визначає умови і підстави залучення таких осіб в процедуру примирення, їх права та обов’язки); 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»; г) доповнити ст. 382 КАС України частиною 1-1, якою передбачається правило, у відповідності до якого суд зобов’язує сторін подати у встановлений судом строк звіт про виконання ухвали про затвердження умов примирення;

3) доповнити КУпАП статтею 172-8-1-1 «Незаконне використання інформації, що стала відома примирителю у зв’язку із виконанням службових обов’язків».

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та надано нове вирішення наукової задачі, котра полягає в тому, щоб сформулювати та розкрити основні засади і особливості примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України. До основних результатів наукового дослідження належать такі висновки.

1. Примирення сторін в адміністративному судочинстві – це заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення (у результаті взаємних поступок) у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Особливість примирення полягає в тому, що воно: 1) ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами законодавства України; 2) обумовлює юридичні наслідки, гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов; 3) є формою правового консенсусу (вирішення спору щодо прав і обов'язків сторін у результаті взаємних поступок), що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; 4) своїм об'єктивним виявом має а) процедуру примирення, б) угоду про примирення (мирову угоду) та в) юридичний факт, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення; 5) характеризується особливим суб'єктним складом; 6) дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав або законних інтересів третіх осіб.

2. Мета примирення сторін в адміністративному судочинстві: 1) як процесу полягає в досягненні сторонами публічно-правового спору реального

консенсусу, який ними добровільно досягається та який вичерпує спір шляхом взаємних поступок, не суперечить законодавству та не порушує прав і законних інтересів третіх осіб; 2) як результату процедури примирення полягає в ефективному вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення, наслідком чого є те, що публічно-правовий спір вирішений у законний спосіб і задовольняє сторони спору.

Завданнями примирення сторін в адміністративному судочинстві є:

- а) створення належних умов для діалогу між сторонами спору, у рамках якого задовольняється їх бажання мирно вирішити спір, знижується рівень конфліктності сторін;
- б) здійснення конструктивних переговорів між сторонами;
- в) вільне окреслення у переговорах сторонами реалістичної моделі взаємних поступок, результатом яких має стати вичерпання конфлікту;
- г) повне усвідомлення сторонами спору алгоритму дій з вирішення спору, наслідків взаємних поступок, на які вони погоджуються;
- г) складання та подання заяви про примирення;
- д) неупереджена та своєчасна перевірка судом справедливості та законності умов примирення, які ним затверджуються у разі встановлення їх відповідності вимогам законодавства;
- е) подальше виконання затверджених судом умов примирення, що обумовлюватиме відновлення правопорядку та взаєморозуміння у відносинах сторін спору, що примирились.

Функціями досліджуваного примирення є:

- а) організаційна (визначає процедурно-процесуальний контекст примирення);
- б) стимулювання сторін спору до конструктивного вирішення цього спору;
- в) аналітична (аналітична діяльність щодо оцінки суті спору, конструктивних шляхів вирішення спору, відповідності умов примирення вимогам законодавства і т. д.);
- г) інформаційно-комунікаційна (використання інформації щодо суті спору та претензій сторін спору для вироблення моделі примирення, перебування сторін спору між собою та із примирителем у комунікативних відносинах і т. д.);
- г) контрольно-

наглядова(перевірка сторонами спору, а також примирителем реальності бажання сторін спору вирішити спір шляхом примирення та здійснення ними дій, спрямованих на узгодження умов примирення; перевірка відповідності умов примирення вимогам законодавства; незатвердження судом умов примирення); д) виховна та профілактична (вироблення у сторін спору уміння неконфронтації й демонстрації ними позитивного прикладу можливості уникнення конфлікту, фактичного потенціалу досягнення примирення; формування уявлення про конфлікт, який може вирішуватись у мирний спосіб і не допускатись у майбутньому шляхом усунення факторів, котрі спричиняють публічно-правовий спір).

3. Систему принципів примирення сторін в адміністративному судочинстві складають: 1) загальноправові принципи (верховенства права, справедливості, рівності та законності); 2) спеціальні принципи вирішення справи шляхом примирення (прозорості та інформативності вирішення справи шляхом примирення; диспозитивності, конструктивної змагальності (співпраці) учасників процесу вирішення справи шляхом примирення; обов'язковості ухвали про затвердження умов примирення; розумності строків вирішення справи шляхом примирення; відшкодування судових витрат сторін процесу вирішення справи шляхом примирення); 3) особливі принципи вирішення справи шляхом примирення, а саме ті, що стосуються: а) якості, особливостей вирішення спору шляхом примирення (доступності та ефективності; добровільності участі у вирішенні спору; добросовісності усіх учасників процедури вирішення спору); б) характеристики якостей примирителя (компетентності; незалежності, неупередженості примирителя та недопущення ним конфлікту інтересів; дотримання вимог конфіденційності у процесі вирішення спору шляхом примирення).

4. Суб'єктний склад примирення сторін в адміністративному судочинстві України та держав-членів ЄС складають сторони публічно-правового спору, що бажають примиритись та суддя (зокрема, в Іспанії та Франції додатково може залучатись до примирення також примиритель). З огляду на це, суб'єктний склад цієї адміністративно-правової процедури виявляється у таких «моделях»:

- 1) «проста модель» (сторони спору, що бажають примиритись та їх представники; суддя, який здійснює судовий контроль в процедурі примирення та затверджує умови примирення);
- 2) «відносно ускладнена модель» (сторони спору, що примиряються, їх представники; суддя, що схиляє сторони до примирення та/або повноцінно виконує роль примирителя);
- 3) «ускладнена модель» (сторони спору, котрі примиряються, їх представники; суддя; примиритель).

В Україні представлена «проста модель» суб'єктного складу примирення сторін в адміністративному судочинстві.

5. Систему умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві складають такі групи обставин:

- 1) позитивні умови вирішення спору (уможливлюють процес задоволення бажання сторін вирішити спір), а саме:
 - а) цілісність, взаємність волевиявлення сторін публічно-правового спору;
 - б) добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення;
 - в) доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення;
 - г) наявність публічно-правового спору між суб'єктами, що бажають примиритись;
 - г) подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі;
 - д) наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням;
 - е) раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються ухвалою суду;
- 2) негативні умови вирішення спору

(унеможливлюють примирення сторін спору), а саме: невідповідність умов примирення завданням адміністративного судочинства у вигляді порушення прав і законних інтересів третіх сторін, суперечення закону.

Систему підстав примирення в адміністративному судочинстві складають:

- 1) нормативна підстава (ст. 190 КАС України, що застосовується у сукупності з іншими нормами цього Кодексу; статті 3, 8, 13, 15, 19, 21–68 та інші норми Конституції України; акти міжнародного права, що містять стандарти прав людини, належного урядування та правосуддя);
- 2) фактична підстава (звернення сторін спор до суду з клопотанням про зупинення провадження у справі на час, необхідний їм для примирення; зупинення провадження у справі суддею у зв'язку із початком процедури примирення; переговори між сторонами спору щодо примирення; створення умов примирення та подання їх на затвердження до суду; перевірка суддею умов примирення та волі сторін, що бажають примиритись; затвердження заяви про примирення ухвалою суду та закриття провадження);
- 3) процедурно-процесуальна підстава (клопотання, на основі якого суд ухвалою зупиняє провадження у справі на час здійснення примирення; заява про примирення; ухвала про затвердження умов примирення).

6. Процедура примирення сторін в адміністративному судочинстві складається з таких стадій: 1) неформальне (до підготовчого засідання) та формальне (на підготовчому засіданні чи пізніше) ініціювання та початок процедури примирення (початок процедури може розпочатись не раніше подання позову до суду); 2) переговори щодо можливостей примирення та узгодження заяви про примирення сторін (як правило, узгоджуються: конкретні дії, які повинні вчинити сторони спору задля вичерпання спору; часові межі надсилання заяви про примирення до суду; бажаний момент набрання чинності умов примирення; строки виконання затверджених умов про примирення); 3) подання на затвердження та затвердження заяви про примирення сторін в

адміністративному судочинстві, на якій в рамках судового контролю суд:

- а) роз'яснює сторонам примирення наслідки затвердження умов примирення;
- б) перевіряє усі умови та підстави вирішення спору шляхом примирення;
- в) затверджує умови про примирення чи відмовляє в затвердженні умов про примирення та продовжує судовий розгляд справи.

7. Основними проблемами адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України є:

- 1) недосконалість теорії примирення сторін в адміністративному судочинстві, що є концептуальною основою розвитку правового регулювання примирення сторін;
- 2) фрагментарність правового регулювання примирення сторін;
- 3) розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність в державах-членах ЄС узагальненого підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору;
- 4) відсутність норм, що передбачали би: а) можливість суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення судового примирителя; б) обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві; в) підстави обмеження спроби примиритись в адміністративному судочинстві;
- 5) невизначеність форми та рамок волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (іншого органу публічної влади) щодо умов примирення в адміністративному судочинстві.

8. У межах вдосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України доцільно:

- 1) розробити та прийняти проект Закону України «Про примирення сторін спору», який, зокрема міститиме статті: «Примирення сторін» (окреслюватиме мету та завдання примирення сторін); «Засади примирення сторін» (визначатиме рамки процедури примирення; принципи примирення; стандарти-вимоги до процедури примирення сторін та до примирителя);

«Примиритель» (визначатиме обсяг правосуб'єктності осіб); «Права та обов'язки примирителя» (в діяльності примирителя загалом та в процедурі примирення, зокрема); «Гарантії діяльності примирителя»; 2) розробити та прийняти проєкт Закону України «Про внесення змін до законодавства України щодо вдосконалення примирення сторін адміністративного судочинства», завдяки якому буде: а) підвищено юридичну визначеність примирення сторін шляхом визначення у ч. 1 ст. 4 КАС України понять «судовий примиритель» (п. 9-1), «примирення сторін в адміністративному судочинстві» (п. 15-1), «заява про примирення сторін» (п. 15-2); б) передбачено обов'язок секретаря судового засідання досліджувати матеріали справи на предмет можливості укладення угоди про примирення (доповнити ч. 1 ст. 63 КАС України п. 5-1); в) викладено главу 5 КАС України у новій редакції, а саме змінено назву глави 5 на «Відмова позивача від позову» та скасовано статті 190 і 191 КАС України; г) доповнено КАС України главою 5-1 «Примирення сторін», що складатиметься із: ст. 191-1 «Примирення сторін»; ст. 191-2 «Сторони спору, які бажають примиритись»; ст. 191-3 «Судовий примиритель»; ст. 191-4 «Треті особи в 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»; г) доповнено частиною 1-1 ст. 382 КАС України, що передбачає правило, у відповідності до якого суд зобов'язує сторін подати у встановлений судом строк звіт про виконання ухвали про затвердження умов примирення; 3) доповнити КУпАП статтею 172-8-1-1 «Незаконне використання інформації, що стала відома примирителю у зв'язку із виконанням службових обов'язків».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авраменко Я. П. Адміністративно-правове забезпечення іпотечного кредитування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 204 с.
2. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ : Центр учб. літ-ри, 2011. 216 с.
3. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2018 році. Київ : Верховний Суд, 2019. 42 с.
4. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ в першому півріччі 2019 року. Київ : Верховний Суд, 2019. 61 с.
5. Антошина І. В. Інформаційна функція українського права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2015. 200 с.
6. Балашов А. Н. Роль суда в примирении сторон в административном судопроизводстве. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право*. 2019. № 2. С. 174–181.
7. Бачинська О.-М. І. Принцип недискримінації і механізми його реалізації (теоретико-правові аспекти) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 254 с.
8. Белоцкая И. В., Богатенок В. О. Разрешение коллективных споров примирительных комиссиями. *Трудовое право и право социального обеспечения: научное наследие, современное состояние, перспективы развития* : матер. кругл. стола (г. Минск, 23–27 авг. 2020 г.). Минск : БГЭУ, 2020. С. 261–263.
9. 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.

10. Бліхар М. М. Медіація як спосіб вирішення адміністративних спорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 78–82. doi:10.32849/2663-5313/2020.10.13.
11. Бокало Н. І. Формування і розвиток ідеї рівності в праві: філософсько-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2014. 205 с.
12. Бондаренко-Зелінська Н. Л. Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України. *Приватне право і підприємництво*. 2009. № 8. С. 162–165.
13. Бонтлаб В. В. Право на судовий захист трудових прав: науково-теоретичний аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 68–75.
14. Боровська І. А. Судовий захист права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Проблемні питання стану дотримання захисту прав людини в Україні* : матер. IV Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 05 груд. 2013 р.). Київ : НАВС, 2013. Ч. 1. С. 235–236.
15. Васильченко Н. О. Медіація в Україні як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Право і суспільство*. 2018. № 2, ч. 2. С. 122–128.
16. Васильченко Н. О. Принципи медіації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5, т. 2. С. 45–50.
17. Васильченко О. П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина та його ціннісні виміри в конституційному праві України : монографія. Київ : Арт Економі, 2015. 476 с.
18. Веклич В. О. Стратегічна мета, особливості завдань і принципів діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 4. С. 130–136.
19. Гладкий В. В. Значення та значимість правового статусу в юридичній науці та практиці. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матер.

XX Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 30 трав. 2019 р.). Харків : НЮУ, 2019. Т. 1. С. 30–33.

20. Гладкий В. В. Щодо гідної праці суддів в Україні. *Проблеми розвитку соціально-трудових прав та профспілкового руху в Україні* : матер. VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 трав. 2020 р.) / за заг. ред. К. Ю. Мельника. Харків : ХНУВС, 2020. С. 280–284.

21. Горецький О. В. Медіація в адмінсудочинстві – неможливе можливо? *Юридична газета*. 2019. № 16 (670). *Юридична Газета* : [сайт]. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/mediaciya-v-adminsudochinstvi-nemozhlivo-mozhlivo.html> (дата звернення: 14.08.2019).

22. Горецький О. В. Принципи здійснення процедури примирення в цивільному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 161–165.

23. Грек Б. М., Грек Г. Б. Співвідношення принципів законності, доцільності та справедливості в теорії кримінального права. *Юридична Україна*. 2013. № 11. С. 73–80.

24. Грицаєнко О. Л. До питання альтернативних способів врегулювання публічно-правового спору. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія : Юридична*. 2019. Т. 23. С. 122–126. doi:10.5281/zenodo.3678787.

25. Гриценко В. В. Законодательные новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 2019–2020 годов и проблемы их реализации. *Журнал административного судопроизводства*. 2020. № 1. С. 5–10.

26. Грищук О. В. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2015. Вип. 61. С. 16–23.

27. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади) : монографія. Черкаси: Чабаненко Ю., 2007. 283 с.

28. Демидович О. М. Популяризація медіації як альтернативного способу вирішення медичних спорів: досвід Іспанії. Конфліктологічна експертиза : теорія та методика : матер. XVII міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 лют. 2018 р.). Київ : НаУКМА, 2018. С. 15–18.

29. Есенбекова П. Т. Сущность примирительных процедур в системе альтернативных способов разрешения споров в гражданском процессе. *Перспективы развития науки в современном мире* : матер. XV междунар. науч.-практ. конф. (г. Уфа, 07 март. 2019 г.). Уфа : Дендра, 2019. С. 182–198.

30. Желтобрюх І. Л. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2020. Т. 31, № 4 (70). С. 128–133. doi:10.32838/1606-3716/2020.4/21.

31. Желтобрюх І. Л. Адміністративний процес у сучасній доктрині адміністративного права як сфера об'єктивізації статусу сторін судочинства. *Правова позиція*. 2019. № 3. С. 24–30. doi:10.32836/2521-6473-2019-3-24-30.

32. Желтобрюх І. Л. Преклюзія повторного позову в зарубіжній правовій доктрині та законодавстві України про адміністративне судочинство. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 76–80. doi:10.15421/392047.

33. Желтобрюх І. Л. Преклюзія спростування встановлених судом обставин справи у зарубіжній правовій доктрині та законодавстві України про адміністративне судочинство. *Право і суспільство*. 2020. № 2, Ч. 2. С. 137–143. doi:10.32842/2078-3736/2020.2-2.21.

34. Желтобрюх І. Л. Примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2020. № 4. С. 112–117.

35. Желтобрюх І. Л. Структура процесуальних взаємозв'язків, які виникають між суб'єктами й учасниками адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2019. Вип. 58, Т. 2. С. 23–26. doi:10.32782/2307-3322.58-2.4.

36. Желтобрюх І. Л. Суперечності між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів та учасників адміністративного процесу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 5. С. 70–73. doi:10.15421/391960.

37. Задорожна С. М. Теорія та практика функціонування загальних принципів сучасного міжнародного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2019. 474 с.

38. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.

39. Залюбовська І. К. Судовий контроль як засіб забезпечення законності в сфері державного управління: історія та перспективи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. № 22. С. 342–346.

40. Заросило В. О., Гладкий В. В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123–138. doi:10.5281/zenodo.1465480.

41. Зварич Р. В., Гривнак Б. Л. Регулятивна функція права у системі функцій права. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право*. 2017. № 4. С. 20–28.

42. Здрок А. М. Пряміршчельныя працэдуры ў цывілістычным працэсе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15. Мінск, 2019. 50 с.

43. Землянинова Е. А. Система функций права. *Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4 : Правоведение*. 2013. № 2. С. 16–22.

44. Землянська В. В. Запровадження медіації у кримінальне судочинство України. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 6. С. 107–111.

45. Інститут врегулювання спору за участю судді потребує вдосконалення. *Судово-юридична газета* : [сайт]. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140687-institut-vregulyuvannya-sporu-za-uchastyu-suddi-potrebuye-vdoskonalennya> (дата звернення: 22.07.2020).

46. Карпа М. І. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 3 (34). С. 26–34.

47. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 152–165.

48. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами : Керівні принципи, ухвалені ЄКЕП 07.12.2007. *Вища кваліфікаційна комісія суддів України* : [сайт]. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/19-kerivnuy%20pryncup1.pdf> (дата звернення: 12.09.2020).

49. Клемпарський М. М. Співвідношення статусу особи як суб'єкта трудового права із її статусами як суб'єкта інших галузей права (на прикладі статусу державного службовця). *Форум права*. 2010. № 4. С. 462–469.

50. Коваленко А. А. Актуальні проблеми функцій і завдань фінансового права : монографія. Київ: «Вид-во Людмила», 2019. 440 с.

51. Коваленко А. А. Функції та завдання фінансового права: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 442 с.

52. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (у ред. від 15.08.2020). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 18.01.2021).

53. Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 22 с.

54. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

55. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 611 с.

56. Комірчий П. О. Антикорупційна функція публічної служби у правоохоронній сфері України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 07 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Київ : НАВС, 2018. Ч. 1. С. 80–82.

57. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (у ред. від 01.01.2020). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 18.01.2020).

58. Корецький І. О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 223 с.

59. Корінний С. О. Зародження та розвиток судової медіації як інституту адміністративного права. *Юридичний бюлетень*. 2017. Вип. 5. С. 152–157.

60. Костюк Н. П. Принцип справедливості в правозастосуванні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 6. С. 5–13.

61. Крисоватий А. І. Моніторинг реалізації податкової політики України. *Вісник Тернопільського державного економічного університету*. 2006. № 1. С. 18–30.

62. Кучерук Н. С. Обмеження на примирення. *Закон і Бізнес*. № 35 (1437). С. 24.
63. Леськів С. Р., Машталір Х. В., Цибульський Ю. І. Фінансування судової гілки влади України як гарантія суддівської незалежності. *Молодий вчений*. 2017. № 5. С. 249–253.
64. Личенко І. О. Судові органи як суб'єкти адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 103–106.
65. Луцюк П. С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Сєверодонецьк, 2017. 468 с.
66. Мазаракі Н. А. Співвідношення термінів «медіація» та «примирення». *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 226–229.
67. Малярчук І. А. Платник податків як суб'єкт податкового права. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 356–361.
68. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : НУДПСУ, 2013. 342 с.
69. Мельничук Ю. І. Морально-етичні принципи медіації в Україні. *Стратегія і тактика державного управління*. 2014. № 2. С. 131–135.
70. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 484 с.
71. Михайлов А. Н. Правовий статус інших учасників адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
72. Михайлов О. М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності* :

матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 29–30 лист. 2011 р.) : у 2 ч. Одеса : ПФП, 2011. Ч. 2. С. 77–80.

73. Мищенко Е. В., Летута Т. В. Принципы судебного примирения, медиации и арбитража: сравнительно-правовой аспект. *Российское право: образование, практика, наука*. 2019. № 2 (110). С. 4–14.

74. Муравенко О. Ю. Роль і місце прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 203 с.

75. Мустафин Р. Ф., Мустафина С. А., Оберемок В. О. Судебный примиритель как новый субъект административного судопроизводства. *Бизнес. Образование. Право*. 2020. № 2. С. 233–236. doi:10.25683/VOLBI.2020.51.218.

76. На розгляд Президентіві передано Стратегію сталого розвитку судової системи на найближчі п'ять років. *Президент України* : [сайт]. URL: <https://www.president.gov.ua/news/na-rozglyad-prezidentovi-peredano-strategiyu-stalogo-rozvitk-65869> (дата звернення: 03.01.2021).

77. Новосад А. С., Сойка Ю. Ю., Семенкова Н. І. Проблематика медіації як альтернативної форми врегулювання спору за участю судді чи адвоката. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2019. Т. 30, № 2 (69). С. 56–60.

78. Огречук Г. О. Правове регулювання застосування медіації при вирішенні цивільно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 213 с.

79. Оцяця А. С. Охоронна функція кримінального права України: концептуальні основи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2014. 201 с.

80. Панченко М. В. Судові органи у правовому забезпеченні гідної праці на державній службі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 140–144. doi:10.32849/2663-5313/2019.11.22.

81. Пирожкова Ю. В. Система функцій адміністративного права України: сучасна архітектоніка та властивості. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 205–208.
82. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 33 с.
83. Пишна А. Г. Застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 147–149.
84. Плугатар Т. А., Катаєва Е. В. Напрями вдосконалення правового регулювання юрисдикції адміністративних судів України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 82–89.
85. Поворознюк М. І. Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 137–145.
86. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
87. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України : монографія. Київ : Правова єдність, 2009. 300 с.
88. Поліщук М. Я. Моделі медіації: порівняльно-правовий аналіз досвіду зарубіжних країн. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. № 2. С. 52–56.
89. Поліщук М. Я. Становлення медіації як альтернативного способу вирішення спорів: досвід Польщі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2013. Вип. 23, ч. I, т. 1. С. 255–258.
90. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2006. 191 с.

91. Полях Н.А. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра філософ. : 081. Харків, 2020. 173 с.

92. Попик А. В. Адміністративно-правові засади реалізації кадрової політики в системі правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 238 с.

93. Попик А. В. Сутність адміністративно-правового забезпечення кадрової політики у системі правосуддя України. *Правові новели*. 2020. № 11. С. 212–217. doi:10.32847/ln.2020.11.27.

94. Потапенко С. В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

95. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII (у ред. від 10.12.2020). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 11.01.2021).

96. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (у ред. від 04.03.2021). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 06.03.2021).

97. Про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 (у ред. від 02.10.2013). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 18.07.2020).

98. Противень С. Л. Примирение сторон vs разрешение дела. Новая роль суда в разрешении конфликтов. Юрист & Закон. 2018. № 3. *ЛИГА ЗАКОН* : [сайт]. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA011179 (дата звернення: 25.12.2019).

99. Прохоров К. О. Адміністративна відповідальність за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 261 с.

100. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Логос, 2014. 237 с.
101. Семерей Б. В. Адміністративно-правові засади реалізації принципу відкритості та прозорості у діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.
102. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
103. Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.
104. Ситар І. М. Онтологічні функції права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2008. 208 с.
105. Сікорський П. І. Принципи моделювання нових контрольно-оцінювальних систем і їх застосування у середніх і вищих навчальних закладах. *Вища освіта України*. 2016. № 2. С. 44–50.
106. Скорик М. О. Теоретичні аспекти інституту корупції в Україні. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. С. 1–7. doi:10.32702/2307-2105-2019.4.49.
107. Сливка В. В. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 4 (70), Т. 2. .С. 47–52.
108. Сливка В. В. Загальні та спеціальні принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2018. № 3 (61). С. 228–232.
109. Сливка В. В. Основні ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), Т. 1. С. 266–271. doi:10.32840/pdu.2-1.39.

110. Сливка В.В. Позитивні умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 1. S. 218-222.

111. Сливка В.В. Поняття примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 14–15 червня 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 116–118.

112. Сливка В.В. Поняття та система функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2020. № 3, Т. 2. С. 35–40.

113. Сливка В.В. Правовий статус сторін публічно-правового спору, що примиряються. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 87–90.

114. Сливка В.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 86–90.

115. Сливка В.В. Система підстав примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 89–93.

116. Сливка В.В. Соціально-правове значення примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6–

7 березня 2020 р.). Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 80–84.

117. Сливка В. В. Цель и задачи примирения сторон в административном судопроизводстве Украины. *Правові новели*. 2020. № 12, Т. 2. С. 52–56.

118. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 270 с.

119. Тимошенко В. О. Характеристика правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 156–160. doi:10.32844/2618-1258.2020.4.27.

120. Тимошенко К. И., Тимошенко Т. В. Примирительные процедуры в праве как средство предотвращения стрессовых ситуаций. *Инженерный вестник Дона*. 2011. № 4 (18). С. 69–71.

121. Тімашов В. О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах євроінтеграції: доктринальні положення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 45 с.

122. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загально-теоретична характеристика : монографія. Харків : «Друкарня Мадрид», 2012. 190 с.

123. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода про асоціацію від 27.06.2014 (у ред. від 30.11.2015). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 03.10.2019).

124. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 04.06.2020 у справі № 120/911/20-а. *Єдиний державний реєстр судових*

рішень : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89679668> (дата звернення: 11.07.2020).

125. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 12.08.2020 в справі № 200/1879/20-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90915390> (дата звернення: 28.10.2020).

126. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 24.04.2018 в справі № 805/400/18-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73689012> (дата звернення: 23.03.2020).

127. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 10.02.2021 в справі № 280/5012/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94835828> (дата звернення: 09.03.2021).

128. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 19.01.2021 в справі № 808/1077/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94260266> (дата звернення: 20.01.2021).

129. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 22.07.2019 у справі № 280/2400/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83373435> (дата звернення: 11.07.2020).

130. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 13.10.2020 № 340/3962/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92158010> (дата звернення: 28.10.2020).

131. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 05.03.2021 в справі № 640/5847/21. *Єдиний державний реєстр судових*

рішень : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95377055> (дата звернення: 09.03.2021).

132. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 09.03.2021 в справі № 640/33816/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95407610> (дата звернення: 09.03.2021).

133. Ухвала Першого апеляційного адміністративного суду від 14.01.2021 в справі № 200/6918/20-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94128214> (дата звернення: 20.01.2021).

134. Ухвала Тернопільського окружного адміністративного суду від 24.06.2019 у справі № 500/147/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82608980> (дата звернення: 29.03.2020).

135. Ухвала Третього апеляційного адміністративного суду від 20.01.2021 в справі № 808/7863/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94293383> (дата звернення: 02.02.2021).

136. Ухвала Херсонського міського суду Херсонської області від 12.04.2018 в справі № 766/546/18 (провадження № 2-а/766/721/18). *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73557502> (дата звернення: 22.03.2020).

137. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 25.09.2018 у справі № 2240/2992/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76719430> (дата звернення: 11.07.2020).

138. Фильченко Д. Г. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве. *Защита гражданских прав в условиях реформирования гражданского и гражданского процессуального законодательств* : сб. ст.

международ. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 22 мая 2015 г.) / под общ. ред. А. Н. Кузбагарова, К. Г. Сварчевского. Санкт-Петербург : Петрополис, 2015. С. 284–287.

139. Хаустова М. Г. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3. С. 29–38.

140. Чернявский А. Г. Система функций права в современном правоведении. *Новый юридический журнал*. 2015. № 3. С. 6–14.

141. Чехович Т. В. Конституційний принцип рівності громадян перед законом у публічному управлінні : монографія. Херсон: Гельветика, 2019. 584 с.

142. Чопко Х. І. Функції екологічного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2013. 200 с.

143. Швидкий Я. Ю. Механізми інституційного забезпечення протидії корупції : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.05. Київ, 2021. 238 с.

144. Шевченко А. В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2021. 416 с.

145. Шеменева О. В. Соглашения о примирении в административном судопроизводстве: принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе. *Юрист*. 2016. № 10. С. 37–40.

146. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9), Т. 3. С. 267–271.

147. Шкляревский А. Н. Медиация в административно-деликтном процессе: быть или не быть. *Право.by*. 2020. № 3. С. 60–65.

148. Штиршов О. М. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби. *Наукові праці [Чорноморського державного*

університету імені Петра Могили]. Серія : Політологія. 2008. Т. 79, Вип. 66. С. 142–146.

149. Щербина В. І. Основні функції трудового права в умовах ринкових відносин : монографія. Дніпропетровськ : АМСУ, 2005. 266 с.

150. Юсько І. М. Функції медіації в спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Інтернаука. Серія : Юридичні науки. 2020. № 5 (27). С. 29–33. doi:10.25313/2520-2308-2020-5-6010.

151. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.

152. Явдокименко Д. М. Особливості вирішення адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 20 с.

153. Administrative Dispute Resolution Act of 1996. *Interagency ADR Working Group* : [сайт]. URL: <https://www.adr.gov/adrguide/adra1996.html> (дата звернення: 12.08.2019).

154. Alternativas para la solucion de conflictos que competen a la jurisdicción contencioso-administrativa : Report of the Supreme Court of Spain, 2016. *Association internationale des hautes juridictions administrative* : [сайт]. URL: https://www.aihja.org/images/publications/AIHJA/congres-congress/2016---istanbul/rapports_nationaux//spain-report2016.pdf (дата звернення: 02.04.2020).

155. Alternative Dispute Resolution Act of 21.04.1998. *Congress* : [сайт]. URL: <https://www.congress.gov/105/crpt/hrpt487/CRPT-105hrpt487.pdf> (дата звернення: 12.08.2019).

156. Belando Garín B. La mediación administrativa: Una realidad jurídica. *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*. València : INAP, 2015. P. 265–273.

157. Bousta R., Sagar A. Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* / D. C. Dragos, B. Neamtu (eds.). Heidelberg : Springer, 2014. P. 57–83. doi:10.1007/978-3-642-34946-1_2.

158. Buchser-Martin C., Manteaux B. Le guide de la conciliation devant le tribunal d'instance : Guide à l'usage des conciliateurs / 4e éd. Paris : Ministère de la Justice, 2018. 97 p.

159. Camarillo Cruz B. El Derecho Administrativo y los Medios Alternativos para la Solución de Controversias: retos y dilemas. *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo* / A. Sánchez-Castañeda, D. Márquez Gómez, B. Camarillo Cruz (coords.). Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2020. P. 113–154.

160. Carballo Martínez G. La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo. Cizur Menor : Thomson Aranzadi, 2008. 531 p.

161. Chabanol D. Les modes non juridictionnels de règlement des litiges en droit administratif français. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 2017. G. 54, № 1. S. 13–22.

162. Code de conduite européen pour les médiateurs, 02.06.2004. *EUROMED Justice* : [сайт]. URL: https://www.euromed-justice.eu/fr/system/files/20090128130552_adr_ec_code_conduct_fr.pdf (дата звернення: 12.10.2019).

163. Code de justice administrative (version en vigueur au 03.03.2021). *Légifrance* : [сайт]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006091521/#LEGISCTA000006091521 (дата звернення: 14.03.2021).

164. Code de l'organisation judiciaire (Version en vigueur au 20.01.2021). *Légifrance* : [сайт]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071164/2021-01-26/ (дата звернення: 26.01.2021).

165. Code des relations entre le public et l'administration (version en vigueur au 24.04.2020). *Légifrance* : [сайт]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/2020-04-24/ (дата звернення: 24.04.2020).

166. Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (Version abrogée depuis le 01.01.2001). *Légifrance* : [сайт]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071344/2021-03-04/ (дата звернення: 26.05.2020) [втрат. чин.].

167. Conciliation. *Ministère de la Justice* : [сайт]. URL: https://www.justice.fr/lexique/letter_c#Conciliation (дата звернення: 21.06.2019).

168. Conseil d'État statuant au contentieux du 06.12.2002 № 249153. *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008131774/> (дата звернення: 03.09.2019).

169. Constitución Española (última actualización publicada el 27.09.2011). *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* : [сайт]. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (дата звернення: 02.04.2020).

170. De modernisation de la justice du XXI^e siècle : Loi № 2016-1547 du 18.11.2016 (version en vigueur au 25.03.2019). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038311192/2019-03-25/> (дата звернення: 21.06.2019).

171. De programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : Loi № 2019-222 du 23.03.2019 (version en vigueur au 27.12.2020). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038262746/2019-03-25/> (дата звернення: 11.01.2021).

172. De simplification et d'amélioration de la qualité du droit : Loi № 2011-525 du 17.05.2011 (version en vigueur au 12.08.2018). *Légifrance* : [сайт].

URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024021430/> (дата звернення: 03.12.2018).

173. Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne: Étude du Conseil d'État remise au Premier ministre le 30.07.2010 à sa demande. Paris : Conseil d'État, 2010. 90 p.

174. Dragos D. C., Marrani D. Administrative Appeals in Comparative European Administrative Law: What Effectiveness? *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* / D. C. Dragos, B. Neamtu (eds.). Heidelberg : Springer, 2014. P. 539–563. doi:10.1007/978-3-642-34946-1_17.

175. EgurenGurruchaga A. Auzibarneko Bitartekaritza Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren Alorrean: Muga eta Aukerak. Leioa : Euskal Herriko Unibertsitatea, 2020. 73 p.

176. Esplugues Barona C. Mediación y arbitraje en derecho administrativo español. *Revista Boliviana de Derecho*. 2019. № 27. P. 248–271.

177. European Code of Conduct for Mediation Providers, adopted at the 31st plenary meeting of the CEPEJ, 03–04.12.2018 № CEPEJ(2018)24. *CEPEJ* : [сайт]. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2018-24-en-mediation-development-toolkit-european-code-of-conduc/1680901dc6> (дата звернення: 18.10.2019).

178. European Handbook for Mediation Lawmaking : Handbook, adopted at the 32th plenary meeting of the CEPEJ, 13–14.06.2019 № CEPEJ(2019)9. *Council of Europe* : [сайт]. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928> (дата звернення: 18.10.2020).

179. From the Editors: The Story of a Comparative Interdisciplinary Research Project. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* / D. C. Dragos, B. Neamtu (eds.). Heidelberg : Springer, 2014. P. i–xxxiii. doi:10.1007/978-3-642-34946-1.

180. Hladky V. V. Criminometric Analysis of Corruption Permissiveness and Conditions of Pricing in Corrupt Services. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26, Iss. 2. P. 22–34. doi:10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.
181. Joly-Hurard J. Conciliation et médiation judiciaires. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003. 476 p. *Presses universitaires d'Aix-Marseille* : [сайт]. URL: <https://books.openedition.org/ruam/679> (дата звернення: 09.05.2019).
182. Karshieva A. I. Implementation of Mediation in the State Government Industry in Ukraine. *Публічне урядування*. 2019. № 5 (20). С. 85–96. doi:10.32689/2617-2224-2019-5(20)-85-96.
183. Ley, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa : Ley de 13.07.1998 № 29/1998 (última actualización publicada el 19.09.2020). *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* : [сайт]. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf> (дата звернення: 14.10.2020).
184. Loi fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : Loi du 06.01.1986 № 86-14 (version abrogée depuis le 27.09.2003). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000693697/> (дата звернення: 28.01.2020). [не чин.].
185. Measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts : Recommendation No. R (86) 12, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 16.09.1986 and Explanatory memorandum. Strasbourg : Council of Europe, 1987. 18 p.
186. Mirimanoff J. A., Courvoisier F. FAQ Mediation: Häufig gestellte Fragen. Genf : Slatkine, 2014. 28 s.

187. On alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Recommendation № Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states. *Council of Europe* : [сайт]. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59 (датазвернення: 26.11.2020).

188. On certain aspects of mediation in civil and commercial matters : Directive of the European Parliament and of the Council of 21.05.2008 № 2008/52/EC. *Official Journal of the European Union*. 2008. L 136. P. 3–8.

189. On the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes : Commission Recommendation № 98/257/EC of 30.03.1998. *EUR-lex* : [сайт]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX%3A31998H0257> (дата звернення: 17.10.2019).

190. On the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes : Commission Recommendation of 04.04.2001 № C(2001) 1016 (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Communities*. 2001. L 109. P. 56–61.

191. Ordonnance portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale : Ordonnance № 2011-1540 du 16.11.2011. *Légifrance* : [сайт]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=KQ9ZCtJY6TKK_vjKRfoNNiBfN3SpwEW5zCoQtG6q22E= (дата звернення: 16.12.2018).

192. Pelaez Gutierrez V. La conciliation en droit administratif colombien : Thèse de Doctorat. Paris, 2013. 339 p.

193. Pilishvili M. Principles of Mediation. *Academia* : [сайт]. URL: https://www.academia.edu/42209686/Principles_of_Mediation (дата звернення: 14.08.2019).

194. Portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : Loi № 71-1130 du 31.12.1975 (version en vigueur au 01.01.2020). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508793/2020-08-27/> (дата звернення: 27.08.2020).

195. Portant réforme de la représentation devant les cours d'appel : Loi № 2011-94 du 25.01.2011 (version en vigueur au 25.03.2019). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023474278/2020-08-27/> (дата звернення: 27.08.2020).

196. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales, par m. F. Bonhomme : Rapport № 546, enregistré à la Présidence du Sénat le 05.06.2019. *Sénat* : [сайт]. URL: <http://www.senat.fr/rap/118-546/118-5461.pdf> (дата звернення: 27.01.2020).

197. Relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires : Décret № 2016-514 du 26.04.2016. *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000032461131/2016-04-29/> (дата звернення: 26.01.2021).

198. Relatif aux conciliateurs de justice : Décret du 20.03.1978 № 78-381 (version en vigueur au 01.01.2020). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006062857/> (дата звернення: 02.04.2020).

199. Relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative : Loi № 95-125 du 08.02.1995 (version en vigueur au 01.01.2020). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024021430/> (дата звернення: 11.04.2020).

200. Relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles : Loi du 13.12.2011 № 2011-1862 (version en vigueur au 20.11.2016). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024960344/> (дата звернення: 28.01.2020).

201. Relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises : Loi № 85-98 du 25.01.1985 (version en vigueur au 01.01.2006). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000693911/> (дата звернення: 29.08.2020).

202. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance № 2015-1341 du 23.10.2015 (version en vigueur au 01.01.2016). *Légifrance* : [сайт]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000031365132/2016-01-01/> (дата звернення: 24.04.2020).

203. San Cristóbal Reales S. Sistemas alternativos de resolución de conflictos: negociación, conciliación, mediación, arbitraje, en el ámbito civil y mercantil. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*. 2013. Vol. XLVI. P. 39–62.

204. Sauvé J.-M. Intervention à l'occasion du colloque organisé par le Conseil d'État, en partenariat avec l'Ordre des avocats de Paris et le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME – France) à la Maison du Barreau de Paris. *Le Conseil d'État* : [сайт]. URL: https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-mediation-et-la-conciliation-devant-la-juridiction-administrative#_ftn1 (дата звернення: 27.06.2019).

205. Sentencia de Tribunal Constitucional de España, de 03.02.2000 № 31/2000. *Tribunal Constitucional de España* : [сайт]. URL: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4015> (дата звернення: 04.04.2020).

206. Sentencia de Tribunal Constitucional de España, de 08.10.2011 № 177/2011. *Tribunal Constitucional de España* : [сайт].

URL: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22623> (дата
звернення: 04.04.2020).

207. Surma L. Principles of Mediation as the Basis of this Process. *ASEJ Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*. 2018. Vol. 3, № 1. P. 38–41. doi:10.19192/wsfp.sj1.2018.6.

208. Terneyre P., de Béchillon D. Le Conseil d'État, enfin juge! *Pouvoirs*. 2007. Vol. 123, № 4. P. 61–72. doi:10.3917/pouv.123.0061.

209. The impact of CEPEJ guidelines on civil, family, penal and administrative mediation : Report of European Commission for the Efficiency of Justice, 16.05.2018 № CEPEJ-GT-MED(2017)8. *Council of Europe* : [сайт]. URL: <http://rm.coe.int/report-on-the-impact-of-cepej-guidelines-on-civil-family-penal-nd-admi/16808c400e> (дата звернення: 18.10.2020).

210. Tovar T. G. El uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa. *Ciencia jurídica*. 2015. Año 4, № 8. P. 7–22.

211. Veny L. M. The Complexity of Administrative Appeals in Belgium: Not Seeing the Woods for the Trees. *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* / D. C. Dragos, B. Neamtu (eds.). Heidelberg : Springer, 2014. P. 179–207. doi:10.1007/978-3-642-34946-1_6.

212. Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (zuletzt durch vom 03.12.2020). *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* : [сайт]. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html> (дата звернення: 26.12.2020).

213. Zivilprozessordnung vom 12.09.1950 (zuletzt durch vom 22.12.2020). *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* : [сайт]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/BJNR005330950.html> (дата звернення: 27.12.2020).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Сливка В.В. Основні ознаки примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Том 1. С. 266–271.
2. Сливка В.В. Загальні та спеціальні принципи примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 3. С. 228–232.
3. Сливка В.В. Позитивні умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2021. № 1. S. 218-222.
4. Сливка В.В. Цель и задачи примирения сторон в административном судопроизводстве Украины. *Правові новели*. 2020. № 12. Том 2. С. 52–56.
5. Сливка В.В. Поняття та система функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2020. № 3. Том 2. С. 35–40.
6. Сливка В.В. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 4 (70). Том 2. С. 47–52.
7. Сливка В.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу суб'єктів процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 86–90.
8. Сливка В.В. Система підстав примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13–14 квітня 2018 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 89–93.

9. Сливка В.В. Поняття примирення сторін в адміністративному судочинстві України. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 червня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 116–118.

10. Сливка В.В. Соціально-правове значення примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 80–84.

11. Сливка В.В. Правовий статус сторін публічно-правового спору, що примиряються. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 87–90.