

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

СИДЕЛЬНИКОВ ОЛЕКСАНДР ДМИТРОВИЧ

УДК 347.998.85 (477)

**ІНСТИТУТ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент
Лученко Дмитро Валентинович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри адміністративного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Мельник Роман Сергійович,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
професор кафедри адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Школик Андрій Михайлович,
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
доцент кафедри адміністративного та
фінансового права

Захист відбудеться «11» травня 2017 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «07» квітня 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як демократичної, правової держави, її інтеграція до європейської спільноти передбачають запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб, у тому числі в такій важливій царині як правосуддя. Одним із них є запровадження інституту адміністративної юстиції, завдяки якому фізичні та юридичні особи отримали можливість оскаржити до адміністративного суду рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Серед багатьох новел адміністративного судочинства важливу роль відіграє інститут примирення сторін, оскільки вперше на законодавчому рівні було закріплено можливість учасників публічно-правового спору врегулювати його мирним шляхом на основі взаємоприйняттого компромісу.

Актуальність проведення комплексного дослідження інституту примирення сторін насамперед зумовлюється тим, що його ефективне застосування в рамках адміністративного судочинства дозволить вирішити важливу для сучасної системи адміністративних судів проблему – розвантажити ці суди від надмірного обсягу справ, які перебувають в їх провадженні. Так, відповідно до даних узагальнення судової практики адміністративних судів за період з 2008 р. по перше півріччя 2016 р. у провадженнях місцевих адміністративних судів перебувало 6 449 087 справ. З 2012 р. по перше півріччя 2016 р. ними було розглянуто 1 267 540 адміністративних справ, з яких лише близько 0,05 % закінчилися примиренням сторін (тобто всього 667 справ). Зокрема, у 2012 р. з 497 097 розглянутих адміністративних справ лише 102 закінчилися примиренням сторін (тобто 0,02 %); у 2013 р. з 285 208 справ – 125 (тобто 0,04 %); у 2014 р. з 232 449 справ – 148 (тобто 0,06 %); у 2015 р. з 204 104 справ – лише 175 (тобто 0,08 %). У першому півріччі 2016 р. адміністративними судами було розглянуто 46 682 справи і лише 117 з них закінчилися примиренням сторін (тобто 0,25 %). Усе це свідчить про підвищення інтересу учасників публічно-правових спорів до інституту примирення сторін, проте кількість справ, що закінчуються примиренням, наразі залишається низькою. Наприклад, у Великобританії і США близько 80 % адміністративних спорів врегульовується мирним шляхом.

Причинами такої ситуації є, перш за все, недосконалість адміністративних процесуальних норм, що регламентують функціонування інституту примирення сторін, а також інші чинники, обумовлені публічно-правовою природою адміністративного спору та суб'єктним складом його учасників. Отже, без комплексного дослідження інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві та вироблення рекомендацій з удосконалення чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері мирного врегулювання публічно-правових спорів, вирішити

вищезазначені проблеми вкрай важко, навіть неможливо. З огляду на це дослідження даної проблематики є актуальним і необхідним.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених у галузі філософії права та загальної теорії держави і права, адміністративного, конституційного, цивільного, цивільного процесуального та інших галузей права: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, К. К. Афанасьєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, С. В. Бобровник, В. В. Богуцького, А. Т. Боннера, В. М. Гарашука, В. М. Горшеньова, К. В. Гусарова, Д. Л. Давиденка, Т. С. Кисельової, Х. І. Кіт, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. В. Комарова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, З. В. Красіловської, І. Є. Криницького, Р. О. Куйбіди, С. О. Курочкіна, М. П. Кучерявенка, С. В. Лазарєва, Б. А. Лєко, Н. М. Леннуара, А. О. Лиско, Д. В. Лученка, М. Я. Масленнікова, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, Р. Г. Мельниченка, Р. В. Миронюка, О. М. Михайлова, В. Я. Настюка, Ю. С. Педька, О. В. Петришина, Н. Б. Писаренко, С. П. Погребняка, С. В. Потапенка, Н. Ю. Пришви, П. М. Рабіновича, В. В. Речицького, М. О. Рожкової, А. О. Селіванова, В. С. Смородинського, Ю. М. Старілова, В. А. Сьоміної, Г. Й. Ткач, М. В. Цвіка, Є. А. Черноушенка, Д. М. Чечота, Т. В. Чернишової, С. В. Шевчука, Г. Ф. Шершеневича, В. І. Шишкіна, А. М. Школика та ін.

Питанням примирення сторін в адміністративному судочинстві приділялася певна увага з боку науковців, дослідження яких торкалися окремих аспектів інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві. Окремі питання були висвітлені у роботах В. М. Бевзенка, О. М. Михайлова, Г. Й. Ткач, а також у практичному посібнику Л. Б. Сало, І. Я. Сенюти, Н. Є. Хлібороб та А. М. Школика «Вирішення публічно-правових спорів». Водночас комплексного дослідження інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві здійснено не було.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U0009666). Тему роботи затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 20 грудня 2013 р. (протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням сучасного стану наукової розробки проблеми мирного врегулювання публічно-правових спорів, норм чинного адміністративного процесуального законодавства, які врегульовують це питання, та практики їх застосування охарактеризувати інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві, визначити його

правову природу, вирішити теоретичні й практичні питання, пов'язані з удосконаленням нормативної моделі цього інституту та їх правозастосуванням.

Відповідно до мети дослідження визначено такі завдання:

– охарактеризувати історію становлення інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві та визначити основні підходи до його походження;

– розкрити правову природу інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві та співвідношення його матеріальних і процесуально-правових складових;

– визначити сутність інституту примирення сторін за допомогою виокремлення його характерних ознак та шляхом визначення ключових категорій, які відносяться до змісту цього правового інституту;

– встановити наявність чи відсутність взаємозалежності між диспозитивністю в адміністративному праві та диспозитивністю в адміністративному процесі;

– розкрити значення адміністративного розсуду органу державної влади при примиренні сторін в адміністративному судочинстві;

– виявити та проаналізувати проблемні аспекти примирення сторін на різних стадіях судового розгляду адміністративної справи;

– з'ясувати можливість використання медіації та інших альтернативних способів вирішення спорів при вирішенні публічно-правових спорів;

– визначити необхідні умови для запровадження альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів у вітчизняній правовій системі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з мирним врегулюванням публічно-правових спорів.

Предмет дослідження – інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та вирішення обумовлених нею завдань, забезпечення наукової обґрунтованості результатів дослідження використовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, які застосовуються в юридичній науці. Так, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п. 1.3); історико-правового – досліджувались процеси становлення та розвитку інституту примирення сторін (п. 1.1); системний та методи аналізу і синтезу допомогли визначити суб'єктів права на укладення мирової угоди та місце суб'єкта владних повноважень при врегулюванні публічно-правового спору, його завдання та повноваження (пп. 2.1, 2.2); порівняльно-правовий метод застосовано в процесі вивчення зарубіжного досвіду альтернативного вирішення публічно-правових спорів (пп. 3.1, 3.2);

системно-структурний – для аналізу змісту інституту примирення сторін (п. 1.3), а статистичний – практичної діяльності Харківського апеляційного адміністративного суду та інших адміністративних судів (пп. 2.1, 2.2).

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першою в українській юридичній науці комплексною науковою працею, в якій здійснено розробку теоретичних засад інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві, визначено його зміст, структуру та поняття, надано пропозиції щодо вдосконалення процедури примирення сторін. Основні висновки та результати дослідження, що виносяться на захист, знайшли своє відображення у таких нових положеннях:

уперше:

– доведено, що позасудова мирова угода при вирішенні адміністративного спору є одним із різновидів адміністративного договору;

– запропоновано визначення інституту примирення сторін як 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;

– визначено зміст інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві, який утворюють три найголовніші правові категорії, а саме: процедура примирення 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; мирова угода як процесуальний договір, в якому закріплюються умови врегулювання адміністративного спору; 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;

удосконалено:

– наукові підходи щодо кола суспільних відносин, правове регулювання в яких можна здійснювати на основі адміністративних договорів. Зокрема, додатково обґрунтовуються положення, відповідно до яких договірний спосіб правового регулювання допустимо використовувати в сфері адміністративно-правових відносин;

– аргументацію взаємозв'язку між адміністративним договором та процесуальною мировою угодою. Вказаний взаємозв'язок розкривається через процедуру примирення, в якій сторони спочатку укладають адміністративний договір, а потім передають його на затвердження до суду, де він набуває статусу процесуальної мирової угоди;

– характеристику сучасного стану нормативно-правового забезпечення судового та позасудового врегулювання публічно-правових

спорів, а саме: здійснено аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) та інших нормативно-правових актів щодо наявних у них механізмів, які дозволяють врегулювати адміністративно-правовий спір мирним шляхом;

– наукові підходи щодо визначення ознак та поняття процесуальної мирової угоди. Доведено, що сутність мирової угоди містить у собі як адміністративно-правову складову, яка покликана встановлювати можливість укладення адміністративних договорів, так і адміністративно-процесуальну, що впливає на процедуру затвердження таких договорів в адміністративному процесі;

дістало подальший розвиток:

– визначення основних напрямів та форм удосконалення процедури примирення сторін, які полягають у запровадженні різноманітних способів альтернативного вирішення спорів;

– теоретичні положення щодо подвійної (матеріальної та процесуально-правової) природи інституту примирення сторін;

– висновки щодо необхідності розширення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, а також диспозитивних прав учасників адміністративного процесу;

– підходи щодо моделей запровадження у вітчизняній правовій системі медіації та інших альтернативних способів вирішення спорів, а також їх інтеграції в адміністративне судочинство;

– пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, а саме КАС в частині визначення понять «примирення сторін» та «мирова угода».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції, висновки та рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню правової регламентації мирного врегулювання публічно-правових спорів і можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблем договірної врегулювання правових спорів в Україні;

– у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, при розробці проектів нових нормативно-правових актів, а також при вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють способи припинення публічно-правових спорів в Україні;

– у правозастосовній сфері – при вдосконаленні практичної діяльності адміністративних судів, а також суб'єктів владних повноважень, що є сторонами адміністративного процесу;

– у навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Розгляд судами адміністративних справ», а також у процесі викладання цих дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення й висновки, які сформульовані в дисертації, викладено та обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Результати, отримані у ході дослідження, оприлюднено на міжнародних і вітчизняних конференціях, круглих столах та полілогах, а саме: «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (м. Харків, 2014), «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 2015), «Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина» (м. Полтава – м. Харків, 2015), «Суд, адвокатура і медіація: напрями законодавчого врегулювання» (м. Харків, 2016), «Права людини: філософські, теоретико-юридичні та політологічні виміри (з нагоди 20-річчя Львівської лабораторії прав людини і громадянина)» (м. Львів, 2016), «Юстиція в умовах конфлікту: виклики та перспективи судової реформи» (м. Северодонецьк, 2016).

Публікації. Основні положення й висновки дисертації відображено в 6 наукових статтях, опублікованих у фахових періодичних виданнях з юридичних наук, у тому числі дві – в іноземних наукових виданнях, а також у 10 тезах доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена предметом і логікою наукових пошуків. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять 7 підрозділів і 2 пункти, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок, обсяг основного тексту – 171 сторінка, кількість використаних джерел налічує 209 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, охарактеризовано ступінь її наукової розробки і зв'язок з науковими програмами, визначено мету, основні завдання, об'єкт, предмет і джерела дослідження, його методологічні засади, розкрито наукову новизну положень, що виносяться на захист, теоретичне і практичне значення одержаних результатів роботи, наведено відомості про їх апробацію.

Розділ 1 «Загальна характеристика інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «*Становлення інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві*» досліджується природа адміністративно-правового спору як юридичного конфлікту, що виникає між приватною особою та суб'єктом владних повноважень з приводу реалізації його управлінських функцій і який може бути вирішений у судовому та адміністративному порядках. Аналізуються адміністративне судочинство як процесуальний порядок вирішення публічно-правових спорів, а також передбачена в ньому можливість примирення сторін. Указується на

універсальність примирення як компромісного способу врегулювання правових спорів. Пропонуються два підходи до вирішення питання про походження та становлення інституту примирення сторін саме в адміністративному судочинстві – вузький і широкий.

Вузький підхід до визначення походження примирення вказує на те, що історія цього правового інституту в адміністративному судочинстві співпадає із запровадженням в Україні адміністративної юстиції. Широкий підхід, у свою чергу, виходить з існування взаємозалежності між розвитком ідей про компромісне врегулювання публічно-правових спорів у західній правовій традиції та запровадженням інституту примирення сторін у вітчизняному адміністративному судочинстві. За такого підходу історія становлення інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві бере свій початок з компромісного врегулювання конфліктів у первісному суспільстві, а його сучасне становлення характеризується діалектичним розвитком та постійною еволюцією, розробленням нововведень, які покликані вдосконалити порядок примирення сторін в адміністративному судочинстві.

У підрозділ 1.2 «Правова природа інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві» висвітлено співвідношення матеріальних та процесуальних складових інституту примирення сторін. На підставі аналізу наукових праць дореволюційного і радянського періодів, а також напрацьовань сучасної юридичної науки дається характеристика вітчизняного адміністративного права та процесу. Вони розуміються як самостійні, відокремлені одна від одної галузі права. Розглядається спір між прибічниками «управлінської», «юрисдикційної» та «судової» концепції адміністративного процесу. Доводиться, що більш виваженим є підхід, відповідно до якого адміністративним процесом визнається лише діяльність із здійснення правосуддя адміністративними судами. Аналізується процесуально-правова природа інституту примирення сторін, згідно з якою примирення є суто процесуальним явищем, існує лише в рамках адміністративного процесу та врегульоване адміністративними процесуальними нормами.

На основі аналізу наукових підходів до розуміння предмету галузі адміністративного права наголошується, що неприпустимим є бачення адміністративного права як суто управлінської галузі. Доводиться, що до предмета сучасного адміністративного права належать й суспільні відносини, які засновані на диспозитивному методі правового регулювання, що відповідно обґрунтовує можливість договірної регулювання у вказаній сфері. Розглядається матеріально-правовий підхід до розуміння природи інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві. Доводиться, що позасудова мирова угода, укладена при вирішенні публічно-правового спору, є адміністративним договором.

На підставі аналізу вищевказаних підходів робиться висновок про правильність подвійного (матеріально-правового та процесуального) підходу до розуміння природи інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві. Зазначається, що при співвідношенні процесуальних і матеріально-правових складових інституту примирення сторін перевага має віддаватися останнім. Даний висновок робиться з огляду на те, що першочерговою метою інституту примирення сторін є врегулювання спору, а не припинення адміністративного процесу. Домовленості, які досягаються сторонами адміністративного процесу, знаходяться, найчастіше, в площині адміністративного матеріального права, саме тому матеріальна частина і превалує у змісті інституту примирення сторін.

У підрозділі 1.3 «Поняття та ознаки інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві» досліджуються основні категорії інституту примирення сторін, а також дається характеристика його властивостям. Доводиться, що інститут примирення сторін органічно поєднує в собі три основні явища, а саме процедуру примирення, угоду про примирення або мирову угоду, а також примирення як юридичний факт досягнення згоди між конфлікуючими суб'єктами.

На підставі аналізу правових норм та наукових джерел із вказаної проблематики дається характеристика та визначення цих базових понять у структурі інституту примирення сторін, а також загалом розкриваються поняття та ознаки інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві. Так, під процедурою примирення розуміється добровільна, конфіденційна та законна діяльність сторін адміністративного спору, яка спрямована на його врегулювання з формальним закріпленням досягнутих домовленостей та наданням їм юридично-обов'язкового значення. Також вказується, що мировою угодою є письмовий процесуальний договір, в якому на основі вільного волевиявлення та взаємних поступок сторони встановлюють умови повного або часткового врегулювання спору між ними, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. І, нарешті, примирення сторін в адміністративному судочинстві розуміється як процесуальний юридичний факт досягнення згоди між сторонами адміністративно-правового спору, що виявляється в їх взаємному волевиявленні на проведення процедури примирення, укладенні мирової угоди та передачі її на затвердження до компетентного суду.

Враховуючи вищевказане робиться висновок, що інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві – це комплексний, міжгалузевий правовий інститут, який об'єднує норми адміністративного та адміністративного процесуального права в організаційно визначену структуру на підставі їхньої спрямованості на мирне врегулювання адміністративно-правового спору в судовому порядку.

Крім того, пропонується доповнити ст. 3 КАС п. 16 такого змісту: «Примирення сторін – врегулювання публічно-правового спору між сторонами адміністративного процесу, що виявляється в укладенні мирової угоди та передачі її на затвердження до компетентного суду», а також п. 17 «Мирова угода – письмовий процесуальний договір, в якому на основі вільного волевиявлення та взаємних поступок сторони визначають умови повного або часткового врегулювання спору між ними».

Розділ 2 «Реалізація права на примирення сторін в адміністративному судочинстві» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Примирення сторін як прояв принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві» докладно аналізується право сторін адміністративного процесу на примирення в контексті дії в адміністративному судочинстві принципу диспозитивності. Розглядається принцип диспозитивності адміністративного процесу та особливості балансування між вказаним принципом, з одного боку, і принципами змагальності й офіційного з'ясування всіх обставин у справі – з іншого.

Висвітлюється зв'язок диспозитивності в адміністративному праві з диспозитивністю адміністративного процесу. Він виявляється в тому, що обсяг дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень впливає на свободу розпорядження його диспозитивними правами в тих випадках, коли цей суб'єкт стає учасником судового розгляду адміністративної справи. З огляду на це робиться висновок про необхідність розширення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. Крім того, пропонуються критерії обмеження адміністративного розсуду, які мають стримувати суб'єкта владних повноважень від різного роду зловживань наданими йому дискреційними повноваженнями, а також аналізуються диспозитивні правомочності інших учасників адміністративного процесу в процедурі примирення.

У підрозділі 2.2 «Можливість примирення сторін на різних стадіях судового розгляду» приділено увагу особливостям реалізації диспозитивного права на примирення сторін на різних стадіях адміністративного процесу.

Зокрема, у пункті 2.2.1 «Примирення в суді першої інстанції» розкриваються процесуальні можливості для врегулювання спору на цій стадії адміністративного процесу, а також вказується на необхідність запровадження багатьох новел під час підготовчого провадження, які сприятимуть досягненню примирення між сторонами адміністративно-правового спору. До таких заходів відноситься покладання на суд додаткових обов'язків зі сприяння примиренню сторін адміністративного процесу, закріплення обов'язку суб'єкта владних повноважень розглянути можливість мирного врегулювання спору та ін. Аналізується відповідність вказаних пропозицій принципу диспозитивності адміністративного процесу, а також ризики порушення безсторонності суду в таких випадках.

Висвітлюються особливості законодавчої регламентації процедурної складової примирення сторін під час судового розгляду адміністративної справи, а також аналізуються вимоги щодо дійсності мирової угоди, яка укладається за результатами проведення такої процедури. Наголошується на необхідності процесуального закріплення письмової форми мирової угоди. Доводиться необхідність запровадження обов'язковості умов примирення, оскільки досягаються вони в публічно-правовій сфері за участі суб'єкта владних повноважень, що вимагає додаткових гарантій виконання досягнутих домовленостей обома сторонами.

У пункті 2.2.2 «Примирення в апеляційному, касаційному провадженнях та в процесі виконання судових рішень» досліджуються особливості реалізації сторонами свого диспозитивного права примиритися один з одним на вказаних стадіях адміністративного процесу. Насамперед висвітлюються дії апеляційного та касаційного судів при затвердженні мирової угоди та вирішуються питання про дію раніше прийнятих судових актів. Робиться висновок, що реалізація контрольних повноважень апеляційних і касаційних адміністративних судів не має перешкоджати укладенню мирової угоди. Головною вимогою в цьому аспекті є обов'язок вказаних судів відмінити всі попередні судові акти, якщо примирення досягається на стадії апеляційного чи касаційного перегляду.

Крім того, аналізуються положення КАС, відповідно до яких поділяються мирова угода під час виконання судового рішення між сторонами адміністративного процесу та мирова угода між сторонами виконавчого провадження. Констатується, що положення ст. 262 КАС є виключенням із загального правила про можливість досягнення примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, оскільки в ній дозволяється укладення мирової угоди фактично поза адміністративною процесуальною формою.

Розділ 3 «Удосконалення процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Альтернативні способи вирішення адміністративних спорів» розглядається сутність та різновиди альтернативних способів вирішення спорів. Акцентується увага на тому, що застосування способів альтернативного вирішення спорів дозволяє віднайти найбільш вигідний шлях виходу з конфліктної ситуації, який задовольнятиме не лише всіх учасників суперечки, а й судову систему, оскільки такий варіант вирішення спору сприяє її розвантаженню та надає можливість більш якісно вирішувати інші складні справи, які не можуть бути врегульовані сторонами самостійно. Розглядаються можливі шляхи запровадження в Україні альтернативних способів вирішення адміністративних спорів, таких як медіація, примирення та переговори.

Вказується на те, що способи альтернативного вирішення спору

можна використовувати як альтернативу судовому розгляду адміністративної справи. Можливим є запровадження таких механізмів в адміністративному судочинстві. Вказані кроки сприятимуть ефективному захисту порушених прав, свобод та законних інтересів різноманітних суб'єктів адміністративно-правових спорів, оскільки запровадження альтернативних способів вирішення адміністративних спорів створюватиме для приватних осіб додаткові можливості в обранні способів і засобів захисту порушених прав та законних інтересів.

У підрозділі 3.2 «Перспективи запровадження медіації в рамках інституту примирення сторін» досліджується проблематика запровадження медіації при вирішенні публічно-правових спорів, аналізуються перспективи такого нововведення, а також визначаються необхідні в цій сфері заходи. Акцентується увага на тому, що медіація вже реалізується на практиці у деяких адміністративних судах, що наводиться як аргумент на користь законодавчого закріплення вказаної процедури. Крім того, констатується, що необхідним заходом щодо запровадження медіації є спрямування державної політики на врегулювання публічно-правових спорів, які виникають у процесі реалізації владних-управлінських функцій. Слід детально регламентувати повноваження органів державної влади щодо використання медіації при врегулюванні відповідних спорів, а саме: передбачити норму, яка б встановлювала можливість державного органу звертатися до медіатора задля сприяння в ліквідації спору, надати можливість державним органам виявляти ініціативу та звертатися з пропозиціями щодо врегулювання спору. Доводиться, що без запровадження вказаних нововведень інститут медіації не зможе успішно інтегруватись у вітчизняну правову систему.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнено та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні особливостей, специфіки та сутності функціонування інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві. Виходячи зі змісту викладених у дисертації теоретичних положень, результатів дослідження сучасних наукових напрацювань у різних галузях знань щодо розуміння компромісного вирішення публічно-правових спорів, а також аналізу національного законодавства України, сформульовано низку висновків, які мають теоретичне і практичне значення.

1. Історія становлення інституту примирення сторін походить із західної правової традиції. Простежується причинно-наслідковий зв'язок між розвитком ідей про компромісне врегулювання правових конфліктів у європейських країнах та запровадженням інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Інститут примирення об'єднує в

собі весь наявний нині обсяг знань про мирне врегулювання правових конфліктів, що дозволяє розкрити сутність компромісу в адміністративних спорах.

2. Доведено, що інститут примирення сторін має подвійну (матеріальну і процесуальну) правову природу. До структури цього правового інституту входять норми адміністративного права, які встановлюють вимоги до адміністративних договорів, а також норми адміністративного процесуального права, що регламентують процесуальні особливості затвердження вказаних домовленостей судом та припинення провадження в адміністративній справі. Більша значимість при цьому віддається матеріально-правовій складовій інституту примирення сторін, оскільки найголовнішим його завданням є припинення публічно-правового спору, а не провадження в адміністративній справі.

3. Визначено, що інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві – це комплексний, міжгалузевий правовий інститут, який об'єднує норми адміністративного права та адміністративного процесуального права в організаційно визначену структуру на підставі їхньої спрямованості на мирне врегулювання адміністративно-правового спору в судовому порядку.

4. Аргументовано положення про те, що інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві є складним правовим явищем, зміст якого складають три основні категорії: процедура примирення – як добровільна, конфіденційна та законна діяльність учасників адміністративного спору, спрямована на його мирне врегулювання з формальним закріпленням досягнутих домовленостей і наданням їм юридично-обов'язкового значення; мирова угода – як письмовий процесуальний договір, в якому на основі вільного волевиявлення та взаємних поступок сторони встановлюють умови повного або часткового врегулювання спору між ними, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі; примирення сторін – як процесуальний юридичний факт досягнення згоди між сторонами адміністративно-правового спору, що виявляється в їх взаємному волевиявленні на проведення процедури примирення, укладенні мирової угоди та передачі її на затвердження до суду.

5. Наголошено, що диспозитивність в адміністративному праві знаходиться у взаємозв'язку з диспозитивністю адміністративного процесу. Вказаний зв'язок виявляється в тому, що обсяг дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень впливає на свободу розпорядження його диспозитивними процесуальними правами в тих випадках, коли цей суб'єкт стає учасником судового розгляду адміністративної справи. Так, обмежений обсяг свободи у діяльності державних органів у матеріально-правовій площині негативно позначається на статистиці примирення сторін в адміністративному судочинстві й створює суттєві перешкоди на шляху до

ефективного врегулювання публічно-правового спору.

6. Встановлено необхідність розширення адміністративного розсуду в діяльності державних органів влади. Надання більшого обсягу дискреційних повноважень суб'єкту владних повноважень позитивно впливатиме на ефективність вирішення публічно-правових спорів у добровільному порядку. Проте державним органам забороняється довільно реалізовувати дискреційні повноваження. Необхідним заходом у вказаній сфері є дотримання певних критеріїв, які дозволятимуть легітимізувати управлінське рішення, прийняте в рамках дискреції. Ключовим спрямуванням при розширенні свободи адміністративного розсуду визначено сферу врегулювання публічно-правових спорів. Наголошено на необхідності визначення на законодавчому рівні спрямування державної політики на мирне врегулювання спорів, які виникають у процесі реалізації владно-управлінських повноважень.

7. Визначено межі диспозитивного права сторін на примирення в адміністративному процесі, які є набагато ширшими ніж традиційно вважається у вітчизняній доктрині адміністративного процесу. Визнається можливість примирення у справах про оскарження актів нормативного характеру. Таке примирення сторін буде можливим лише за умови скасування або зміни незаконного нормативно-правового акту.

8. Обґрунтовано можливість участі третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору в укладенні мирової угоди, але за умови, що ця особа укладає угоду одночасно з позивачем та відповідачем. Угода між третьою особою із самостійними вимогами на предмет спору та лише відповідачем є неможливою, оскільки задоволення самостійних вимог третьої особи повністю або частково виключає задоволення вимог позивача до відповідача. Також можливим у рамках адміністративного процесу є залучення до укладення мирової угоди й третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог.

9. Підкреслено, що повноваження судді адміністративного суду щодо сприяння примиренню сторін на стадії підготовчого провадження мають бути суттєво розширені, а на нього необхідно покласти додаткові обов'язки з роз'яснення сторонам адміністративного процесу переваг мирного врегулювання спору. Такі нововведення, з одного боку, дозволять покращити статистику примирення сторін під час підготовчого провадження та, з іншого боку, не створюватимуть умов для порушення безсторонності адміністративного суду.

10. Визначено необхідність закріплення в КАС письмової форми мирової угоди. При зверненні сторін до суду з усною заявою про примирення, суддя має з'ясувати зміст досягнутих між ними домовленостей та надати їм письмової, документарної форми. Обґрунтовано доцільність встановлення обов'язковості умов примирення сторін, оскільки досягаються

вони в публічно-правовій сфері та підпадають під додаткові критерії законності, які передбачені для адміністративних договорів.

11. Реалізація контрольних повноважень апеляційних і касаційних адміністративних судів не має перешкоджати укладенню сторонами примирення. При цьому головною вимогою є обов'язок вказаних судів відмінити всі попередні судові акти, якщо примирення досягається на стадії апеляційного чи касаційного перегляду.

12. Медіацію та інші способи альтернативного вирішення спорів можливо використовувати як альтернативу судовому розгляду справи, а також можливою є інтеграція таких механізмів у систему правосуддя, що сприятиме ефективному захисту порушених прав, свобод та законних інтересів різних учасників публічно-правових спорів. Доцільним видається закріплення медіаційної процедури в майбутньому законодавстві про адміністративні процедури, а в адміністративному процесі рекомендується використовувати модель судової медіації, в якій роль нейтрального посередника буде покладено на суддю.

13. Прийняття законодавства про медіацію є обов'язковою умовою запровадження такого прогресивного механізму врегулювання спорів в Україні. Проте для повноцінного поширення цього способу альтернативного вирішення спорів доцільно передбачити в чинному адміністративному процесуальному законодавстві норму, що встановлюватиме обов'язковість звернення сторін процесу до медіатора на стадії підготовчого провадження. Іншою необхідною умовою при запровадженні медіації та різноманітних способів альтернативного вирішення спорів в Україні є декларація пріоритету державної політики на врегулювання публічно-правових спорів. Крім того, необхідно передбачити нормативну вказівку на можливість державного органу звертатися до медіатора задля сприяння ліквідації спору, а також виявляти ініціативу та звертатися з пропозиціями щодо врегулювання спору тощо.

СПИСОК ПРАЦЬ ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Сидельніков О. Д. До визначення поняття та правової природи примирення сторін в адміністративному судочинстві України / О. Д. Сидельніков // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 5. – Т. 2. – С. 248–252.

2. Сидельніков О. Д. Примирення сторін як прояв принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельніков // Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. Юридичні науки. – Запоріжжя : ЗНУ. – 2015. – № 1 (I). – С. 106–111.

3. Сидельніков А. Д. Мирное соглашение при разрешении административных споров: опыт Украины и России / А. Д. Сидельніков //

Вестник Омской юридической академии. – 2015. – № 3 (28). – С. 32–35.

4. Сидельников О. Д. Порівняльно-правова характеристика способів врегулювання адміністративних спорів / О. Д. Сидельников. // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 221–225.

5. Сидельников А. Д. Становление института примирения сторон в административном судопроизводстве Украины / А. Д. Сидельников // Национальный юридический журнал : теория и практика: науч.-практ. правовое изд. – 2016. – № 2/1 (18). – С. 61–65.

6. Сидельников О. Д. Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников. // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Харків : Право, 2016. – Вип. 32. – С. 270–279.

7. Сидельников О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников // Актуальні проблеми юридичної науки і практики : тези доп. та наук. повідомл. регіон. наук.-практ. конф. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. – Харків : «Діса плюс», 2014. – С. 66–67.

8. Сидельников О. Д. Проблемні питання примирення сторін в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. пам'яті проф. Л. В. Ковалю. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – С. 135–138.

9. Сидельников О. Д. Правова природа примирення в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников // Право і держава сучасної України: проблеми розвитку та взаємодії : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – С. 204–207.

10. Сидельников А. Д. Проблематика примирения сторон в административном судопроизводстве Украины / А. Д. Сидельников // Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития : тезисы докладов междунар. дистанц. науч.-практ. конф. – Москва; Запорожье, 2014. – С. 241–243.

11. Sydielnikov O. The institute of conciliation in administrative proceedings / O. Sydielnikov // Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених : матеріали Всеукр. конф., м. Харків ; НЮУ ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2014. – С. 96–97.

12. Сидельников О. Д. Суб'єкти права на укладення угоди про примирення в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф. – Харків : Право, 2015. – С. 266–270.

13. Сидельников О. Д. Альтернативні (позасудові) способи вирішення адміністративних спорів / О. Д. Сидельников // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. тез наук. доп. і

повідомл. III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава. – Харків : ТОВ «Видавництво права людини», 2015. – С. 477–481.

14. Сидельніков О. Д. Медіація в адміністративних спорах: проблеми на шляху до ефективної реалізації / О. Д. Сидельніков // Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід : Міжнар. наук.-практ. конф. – Т.: Економічна думка, 2016. – С. 210–213.

15. Сидельніков О. Д. Державна політика у сфері врегулювання адміністративних спорів / О. Д. Сидельніков // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – С. 104–107.

16. Сидельніков О. Д. Перспективи розвитку теорії контрактуалізації в адміністративному процесі / О. Д. Сидельніков // Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку : зб. доп. і повідомл. I Міжнар. наук.-практ. конф. – Харків : Плеяда, 2016. – С. 92–94.

АНОТАЦІЇ

Сидельніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У роботі досліджено інститут примирення сторін, сформульовано його теоретичне розуміння, викладено характерні ознаки, розкрито особливості його функціонування у вітчизняній правовій системі. Встановлено, що вказаний правовий інститут походить із західної правової традиції, зокрема, з концепції компромісного врегулювання публічно-правових спорів. Висвітлено співвідношення матеріальних і процесуально-правових елементів інституту примирення сторін. Підтримано розуміння подвійної (матеріальної і процесуально-правової) природи цього правового інституту з превалюванням матеріальних норм у його структурі. Доведено, що позасудова мирова угода при врегулюванні адміністративно-правового спору є адміністративним договором. Розглянуто вплив адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень на процеси врегулювання адміністративно-правових спорів. Розкрито особливості реалізації права сторін на примирення на кожній стадії адміністративного процесу. Розглянуто можливість і перспективи запровадження медіації та інших альтернативних способів вирішення адміністративних спорів у судовому чи позасудовому порядках.

Ключові слова: примирення сторін, мирова угода, адміністративний договір, процедура примирення, диспозитивність, адміністративний розсуд,

медіація.

АННОТАЦІЯ

Сидельников А. Д. Институт примирения сторон в административном судопроизводстве. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В работе исследован институт примирения сторон, сформулировано его теоретическое понимание, изложены характерные признаки, раскрыты особенности его функционирования в отечественной правовой системе. Установлено, что этот правовой институт происходит из западной правовой традиции, с концепции компромиссного урегулирования публично-правовых споров. Показано соотношение материальных и процессуально-правовых элементов института примирения сторон, двойственную (материальную и процессуально-правовую) природы данного института с преобладанием материальных норм в его структуре. Доказано, что внесудебное мировое соглашение при урегулировании административного спора является административным договором. Даны определение и характеристика ключевых категорий института примирения сторон, таких как «процедура примирения», «мировое соглашение» и «примирение сторон», а также предложено закрепить некоторые из них в отечественном административном процессуальном законодательстве.

Проанализировано право сторон административного процесса на примирение в контексте действия в административном судопроизводстве принципа диспозитивности. Раскрыты особенности соотношения между диспозитивностью административного процесса и принципом состязательности, а также официальным выяснением всех обстоятельств дела. Освещена связь между диспозитивностью в административном праве и диспозитивностью административного процесса. Она состоит в том, что объем дискреционных полномочий органа государственной власти влияет на свободу распоряжения его диспозитивными правами в тех случаях, когда этот субъект становится участником судебного рассмотрения административного дела. Делается вывод о необходимости расширения дискреционных полномочий органов государственной власти. Кроме того, предлагаются критерии ограничения административного усмотрения, которые должны сдерживать субъекта властных полномочий от злоупотребления предоставленными ему дискреционными полномочиями, а также анализируются диспозитивные правомочности других участников

административного процесса в процедуре примирения.

Освещены особенности реализации права сторон на примирение на каждой стадии административного процесса. Рассмотрены возможные пути внедрения в Украине альтернативных способов разрешения административных споров. Исследованы возможные проблемы, которые могут возникнуть в процессе внедрения таких альтернативных способов, как медиация, примирение и переговоры, а также охарактеризованы преимущества каждого из указанных способов. Акцентируется внимание на перспективах внедрения медиации при разрешении административных споров в судебном или внесудебном порядке.

Ключевые слова: примирение сторон, мировое соглашение, административный договор, процедура примирения, диспозитивность, административное усмотрение, медиация.

SUMMARY

Sydielnikov O. D. The Institute of conciliation in administrative proceedings. – On the right for a manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of the Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The comprehensive study of the conciliation institute has been completed in the paper, the academic conception has been defined, its specific theoretical features of the indicated legal institute have been outlined, the distinctions of its functioning in the national legal system have been discovered. It has been established that the outlined legal institute is derived from the West legal tradition, in particular, from the conception of peaceful settlement of administrative disputes. The dynamics of the correlation of material and procedural legal elements of the conciliation institute has been described. The understanding of the mixed material and procedural legal nature of its legal institute with precedence of substantive rules on its structure has been supported. It has been proved that out-of-court settlement agreement in resolution of administrative legal disputes is considered as an administrative contract. The effect of administrative discretion of public officials on the processes of administrative disputes settlement has been studied. The work studies the implementation features of the right of reconciliation on the each stage of administrative proceeding. The possibility and perspectives of implementing mediation and other ADR in the settlement of administrative legal disputes in or out the courts has been researched.

Key words: conciliation, the settlement agreement, administrative agreement, conciliation, dispositive, administrative discretion, mediation.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент
Н. Б. Писаренко

Підписано до друку «___» _____ 2017 р. Формат 60x90¹/₁₆.
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № ____.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77