

Михайлов О.М.
*асистент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
м. Одеса, Україна*

ДОЦЛЬНІСТЬ ПРИМИРЕННЯ У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ЗА І ПРОТИ

Примирення (мирова угода) [7; 8] в адміністративному судочинстві України є універсальним й ефективним інструментом врегулювання конфлікту між сторонами судового спору. Маючи за мету забезпечити максимальну можливість використання інституту примирення (мирової угоди), законодавець закріпив за сторонами можливість досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі (ч. 3 ст. 51 КАС України).

Теоретичну основу доповіді, що акумулює у собі науковий матеріал, який послужив її дослідницькою основою й дозволив зберегти наступництво у розвитку правової науки України, складають праці вітчизняних вчених: Н. Александрової [7], С. Ківалова [6], І. Картузової [6], Р. Куйбіди [7; 8], В. Шишкіна [8], та зарубіжних вчених: П. Єлісейкіна [4], І. П'ятігетова [10], В. Розенфельда [11], О. Степанова [12], В. Тупікова [13], В. Шерстюка [14].

Низка питань щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві залишаються без належного законодавчого регулювання та теоретичного забезпечення. Наразі наукове співтовариство веде дискусію відносно доцільності досягнення примирення у справах адміністративної юрисдикції [3; 4; 5; 9].

До введення у дію КАС України мова велася про заборону досягнення примирення (укладення мирової угоди) у справах, що виникають з адміністративних правовідносин, регульованих підрозділом «Б» розділу III (глави 29-32) ЦПК України. Не дивлячись на те, що прямої вказівки у законі про недопустимість досягнення примирення (укладення мирової угоди) у цих справах не було, у науці й судовій практиці існувало достатньо багато висловлювань щодо обмеження розпорядчих прав сторін у справах, що виникають з адміністративних правовідносин.

Зазначене не означає, що новий кодекс знімає дискусію щодо можливості досягнення примирення (укладення мирової угоди) у справах адміністративної юрисдикції. По-перше, законодавчої заборони не було й в ЦПК УРСР 1963 року, проте, правозастосовча практика була достатньо однозначна – мирові угоди у справах, що виникали

з адміністративно-правових відносин не допускалися. По-друге, КАС України став наступником інституту, у спорі правової природи якого досі відсутня крапка, про що свідчать зазначені вище публікації. По-третє, у ч. 3 ст. 51 КАС України позиція законодавця зазначена чітко: «Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного судочинства, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі». Але, так чи інакше мають місце думки щодо неможливості примирення (укладання мирових угод) у справах, що виникають з адміністративних відносин ..., крім тих, що виникають з цивільних правовідносин, тільки у випадку передбаченому законом [14, с. 13].

Неможливість досягнення примирення (укладання мирової угоди), тобто врегулювання спору самими сторонами у публічних матеріальних правовідносинах обґрунтовується тим, що дані матеріальні правовідносини не допускають будь-якої форми договору між сторонами, оскільки їх суб'єкти нерівні. Висувається аргумент, щодо неприпустимості досягнення примирення (укладання мирової угоди) в адміністративно-правових спорах, оскільки ці відносини не допускають заміни прав й обов'язків за згодою сторін [4, с. 18; 14, с. 28].

Представляється, що ці доводи не відповідають, ні поняттю примирення (мирова угода), ні законодавчому обмеженню, встановленому КАС України для його ухвалення судом. Відмовити у затвердженні умов примирення сторін суд може тільки по підставам, встановлених ч. 4 ст. 51 КАС України. Процесуальному закону дана розпорядча дія суперечити не може, оскільки законодавча заборона на його досягнення у будь-якій з категорій справ не встановлена. Отже, необхідно виходити з того, що протиріччя потрібно шукати в області матеріально-правового регулювання. Дійсно, норми, що регулюють правовідносини, у публічно-правовій сфері носять, як правило, імперативний характер, що виключає визначення змісту правовідношення волею сторін, проте й тут існують диспозитивні норми. Тому не вбачається перешкоди для досягнення примирення (укладання мирової угоди) у спорі, що виникає з публічних відносин, якщо сторони знайдуть спосіб вирішення спору у встановлених законом рамках, або використають міру дозволеного самостійного визначення змісту спірного правовідношення, яке дозволене законом. Необхідно пам'ятати, що примирення (мирова угода), що розглядається як розпорядча дія в адміністративному судочинстві – це процесуальний акт, метою якого є вирішення спору сторонами. Якщо спір між сторонами у справі адміністративної юрисдикції буде анульований на умовах, точно визначених імперативними публічними нормами, тут не буде протиріччя сутності інституту примирення (мирової угоди). Процесуальний характер даного інституту визначає рівність сторін примирення (мирової угоди), як суб'єктів договору з припинення спору. Але сторони цього процесуального договору повинні будуть погоджувати умови припинення спору в рамках, які вже будуть визначатися матеріальним законом. Погодження волі тих що тягаться при розробці умов примирення (мирової угоди) полегшує його подальше виконання. Також безперечна економія часу, і засобів суду, і самих сторін. Досягнення примирення (укладання мирової угоди) у спорі, що виникає з публічних правовідносин, дозволить ширше використовувати ціннісний аспект примирення (мирової угоди) в адміністративному судочинстві.

Слід відмітити, що практика незастосування примирення (мирових угод) у справах з публічно-правовим змістом піддавалася критиці достатньо давно. Ще в період дії ЦПК УРСР 1924 року вченими зверталася увага на необґрунтованість обмеження укладання мирових правочинів в окремих категоріях справ. На думку О. Степанової мирові правочини можуть укладатися у будь-якій з категорії справ не тільки тому, що в законі немає обмежень, але й тому, що затвердженням судом мирового правочину це «спосіб ліквідації спору між сторонами, рівнозначний за своїм результатом винесенню судової ухвали». Ухвала про досягнення примирення (затвердження мирової угоди) тотожне за своїми властивостями судовому рішенням, яке вступило у законну силу [12, с. 31]. Така ж точка зору висловлена І. П'ятілетовим: «Закон не містить вказівок, що забороняють суду затверджувати мирову угоду з певних категорій справ. Суд має право затвердити мирову угоду з будь-якого спору. Але якщо мирова угода містить умови, які згідно з законом не можуть визначатися угодою сторін, то суд повинен відхилити його затвердження» [10, с. 22].

У наукових публікаціях все частіше звучить аргументована незгода з точкою зору, яка заперечує можливість досягнення примирення (укладання мирової угоди) у публічно-правових відносинах. Враховуючи вимогу процесуального закону щодо неприпустимості затвердження примирення (мирової угоди), яке суперечить закону або порушує права, свободи й інтереси інших осіб наводяться приклади в обґрунтування того, що не завжди порушуються інтереси держави й інших осіб при досягненні прими-

рення (укладенні мирових угод) у справах, що виникають з публічних правовідносин. У публікації В. Тупікова приводиться достатньо яскравий приклад можливості самостійного врегулювання спірних питань сторонами виборчого (публічного по суті) правовідношення – за скаргю Ш. на бездіяльність ЦВК РФ та дії ОРТ, пов'язані з відмовою у реєстрації емблеми виборчого об'єднання. Тут можливе примирення (укладення мирової угоди) з узгодженням атрибутів емблеми й її реєстрації [13, с. 19]. Вказаний приклад вказує, що не виключається можливість самостійного врегулювання спору у справах про захист виборчих прав й права на участь у референдумі громадян.

Зрозуміло, що чималий об'єм справ, що виникають з публічних правовідносин не зможуть бути припинені у зв'язку з досягненням примирення (укладенням мирової угоди). Наприклад, неможливість примирення (мирової угоди) у справах щодо визнання нормативних правових актів недейсними очевидна, оскільки відповідність оспорюваного акту акту вищої юридичної сили є предметом спору. Перевірка непротивіччя акту примирення (мирової угоди) закону в цьому випадку фактично означатиме розгляд справи по суті. Але у справах, що розглядається в порядку п.п. 1-3 ч. 1 ст. 17 КАС України цілком можливо примирення між позивачем й відповідачем (владним суб'єктом) щодо умов усунення порушення прав і свобод або усунення перешкод до їх здійснення.

На додаток, до аргументації можливості досягнення примирення (укладення мирової угоди) у справах, що виникають з публічно-правових відносин слід зауважити, в адміністративному праві та інших публічно-правових галузях останнім часом фахівцями наголошується тенденція до зростання договірного регулювання суспільних відносин в даній області [11]. Причому, відмічена наукою особливість публічних (і як їх складова частина – адміністративних) договорів, не потрапляти в сферу судового захисту, вже розглядається як прогалина у законодавстві [11]. Думается, що не можна процесуальному праву залишати без належної уваги факт розширення сфери договірного врегулювання у публічно-правових галузях права. Заборона на досягнення примирення (укладення мирової угоди), може негативно відбитися на повноцінному захисті суб'єктивних публічних прав. Також заборона на досягнення примирення (укладення мирових угод) у публічно-правових спорах, що розглядаються судах загальної юрисдикції, суперечить двом правилам в області процесуальної законотворчості: перше – процесуальне право повинне забезпечувати захисні механізми прав з урахуванням розвитку матеріального законодавства, та друге – процесуальні норми не повинні мати істотних відмінностей в тих сферах, де різниця не обумовлюється особливостями підвідомчих спорів судам цих судових систем.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21>
3. Анохин В. Мировое соглашение в арбитражном процессе // Хозяйство и право. – 2000. – № 6. – С. 57 – 62.
4. Елисейкин П.Ф. Судебное мировое соглашение // Советская юстиция. – 1968. – №7. – С. 18.
5. Заключение соглашения в порядке статьи 190 АПК РФ. (Дискуссия) // Арбитражная практика. – 2004. – № 1 (34). [Електронний ресурс] / Журнал «Арбитражна практика» // Інтернет-сторінка. – Режим доступу: http://www.arbitr-praktika.ru/arhiv/40_yanv_2004/topic323_zakluchenie_soglasheniya_v_poryadke_st_190_apk_rf.html
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитоновой / Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005. – 552 с.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александровой Н.В., Куйбіди Р.О. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 256 с.
9. Пилехина Е.В. Мировое соглашение в арбитражном суде. Проблемы практики // Арбитражные споры. – 2001. – № 1. – С. 98 – 107.

10. Пятилетов И.М. Распоряжение сторон гражданскими материальными и процессуальными правами в суде первой инстанции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. – 23 с.
11. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 47 – 63.
12. Степанова О. Судебная мировая сделка // Социалистическая законность. – 1959. – № 10. – С. 30 – 33.
13. Тупиков В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Российская юстиция. – 1999. – №7. – С. 18 – 21.
14. Шерстюк В.М. Новые положения третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Приложение к журналу Хозяйство и право. – 2002. – № 12. – 51 с. [Электронный ресурс] / Юридический журнал «Государство та право» // Интернет-сторінка. – Режим доступу: http://www.hozpravo.ru/podp_el1.php