

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.29>

МИРОВА УГОДА (ПРИМИРЕННЯ) В ЦИВІЛЬНОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ

Лазур Я.В.,

*професор, доктор юридичних наук,
декан юридичного факультету
Ужгородського національного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7520-7167>*

Заборовський В.В.,

*професор, доктор юридичних наук,
професор кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5845-7535>*

Черевко П.П.,

*доцент, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5311-324X>*

Лазур Я.В., Заборовський В.В., Черевко П.П. Мирова угода (примирення) в цивільному та адміністративному судочинстві: порівняльний аспект дослідження.

У статті розкривається порівняльно-правове дослідження інституту мирової угоди (примирення) в галузях адміністративного процесуального та цивільного процесуального права.

Основна мета статті полягає у виділенні значення мирової угоди в цивільному та адміністративному процесі. Звертається увага на те, що при укладенні та затвердженні судом мирової угоди сторони наділені правом самостійно обирати спосіб виходу з конфліктної ситуації, тоді як суд звільняється від обов'язку здійснювати розгляд справи по суті, провадження за якою було вже відкрито. Значення мирової угоди полягає в тому, щоб спонукати сторін добровільно виконати взяті на себе зобов'язання, тим самим зменшуючи навантаження на органи примусового виконання судових рішень. Отже, право на укладення мирової угоди в адміністративному та цивільному процесі виступає важливим процесуальним засобом, що сприяє успішному захисту прав та інтересів учасників процесу, а сторін по справі, а також розвантажує діяльність суду щодо розгляду судових справ.

Здійснюється порівняння нормативно-правового регулювання мирової угоди нормами Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України. Відзначається спільність законодавчих підходів у вирішенні таких питань як хто може укласти мирову угоду (примирення); можливість сторін вийти за межі предмета спору при укладенні мирової угоди (заяви про примирення); наявність письмового оформлення мирової угоди (примирення) сторін; обов'язок суду роз'яснити сторонам процесуальні наслідки затвердження мирової угоди (примирення); зобов'язання суду перевірити умови мирової угоди (примирення) перед їх затвердження; фіксація умов мирової угоди (примирення) в ухвалі суду, якою він одночасно закриває провадження у справі; наявність у більшості випадків тотожних застережень щодо неможливості затвердження мирової угоди (примирення) сторін і т.д. З іншого боку, відзначається відмінні ознаки нормативного регулювання мирової угоди та примирення сторін у цивільному та адміністративному судочинстві відповідно. На підставі цього пропонується вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері цивільної та адміністративної юрисдикції.

Ключові слова: цивільне судочинство, адміністративне судочинство, мирова угода, примирення, медіація, врегулювання спору за участі судді, диспозитивність.

Lazur Ya.V., Zaborovskyy V.V., Cherevko P.P. Peace agreement (reconciliation) in civil and administrative jurisdiction: a comparative aspect of the study.

The article is devoted to a comparative legal study of the institution of settlement agreement (conciliation) in the fields of civil procedural and administrative procedural law.

The main purpose of the article is to highlight the significance of the settlement agreement in civil and administrative processes. Attention is drawn to the fact that when a settlement agreement is concluded and approved by the court, the parties have the right to independently choose a way out of the conflict situation, while the court is released from the obligation to review the merits of the case for which proceedings have already been opened. The value of the settlement agreement is to encourage the parties to voluntarily fulfill their obligations, thereby reducing the burden on enforcement agencies. Therefore, the right to conclude a settlement agreement in administrative and civil processes is an important procedural tool that contributes to the successful protection of the rights and interests of the participants in the process and the parties to the case, as well as relieves the court's activity in considering court cases.

A comparison of the normative and legal regulation of the settlement agreement by the norms of the Civil Procedure Code of Ukraine and the Code of Administrative Procedure of Ukraine is carried out. The commonality of legislative approaches in solving such issues as who can conclude a peace agreement (reconciliation) is noted; the possibility of the parties to go beyond the scope of the dispute when concluding a settlement agreement (conciliation statements); availability of a written settlement agreement (reconciliation) of the parties; the court's duty to explain to the parties the procedural consequences of approving a settlement agreement (reconciliation); the court's obligation to check the terms of the settlement agreement (reconciliation) before approving them; fixing the terms of the settlement agreement (reconciliation) in the court decision, which simultaneously closes the proceedings in the case; the presence in most cases of identical reservations regarding the impossibility of approving a settlement agreement (reconciliation) of the parties, etc. On the other hand, distinctive features of the normative regulation of the settlement agreement and the reconciliation of the parties in civil and administrative proceedings, respectively, are noted. Based on this, it is proposed to improve domestic legislation in the field of civil and administrative jurisdiction.

Key words: civil proceedings, administrative proceedings, settlement agreement, reconciliation, mediation, dispute settlement with the participation of a judge, dispositive.

Постановка проблеми. В основі цивільного та адміністративного судочинства лежить один фундаментальний вид провадження, що породжує багато однакових процедур, формуючи їх міжгалузевий характер: позовне провадження, одним із різновидів якого є спрощене [1]. Позовне провадження – це універсальна форма захисту порушених прав, свобод та інтересів, квінтесенція судових принципів і процедур, досконалий засіб захисту, який замінив панівну свого часу форму самозахисту, яка була характерна для додержавного або ранньодержавного суспільства [2, с. 370]. Позовне провадження базується на протистоянні двох сторін, які змагаються перед судом, доводячи власну правоту. Проте, сторонам дається не тільки можливість вимагати від суду винести владне рішення по суті спору, але й здійснити самостійне врегулювання конфліктних ситуацій, сутність яких неодноразово було предметом нашої наукової розвідки [3; 4; 5; 6; 7]. Подібне право сторін базується на договірному (вважай диспозитивному) методі регламентування матеріальних відносин, що набули спірного характеру, де суб'єкти мають однаковий правовий статус. Але, якщо для цивільного права така ситуація є традиційною, то для адміністративного права притаманний прямо протилежний підхід: нерівноправний статус суб'єктів, без якого апіорі було б неможливо здійснювати публічне адміністрування. Тому, якщо приватно-правові спори сторони можуть владнати самостійно і юридичною наукою така можливість розглядається вже аксіоматичною, публічно-правові спори не завжди можна владнати примиренням сторін. Звідси виникає потреба у проведенні порівняльно-правового дослідження меж диспозитивного регулювання у сфері цивільної та адміністративної юрисдикції на прикладі мирової угоди (примирення).

Стан опрацювання. Дослідження мирової угоди в цивільному та адміністративному судочинстві було предметом вивчення багатьох вітчизняних науковців, але проведення порівняльно-правових досліджень для визначення спільних і відмінних рис завершення розгляду цивільних і адміністративних справ примиренням сторін було проведено не так вже й багато, а за зміненими галузевими процесуальними кодексами взагалі не представлено.

Метою статті є визначення особливості примирення сторін у цивільному та адміністративному судочинстві, окреслення загальних та відмінних аспектів процедури примирення.

Виклад основного матеріалу. Відколи існує цивільне судочинство, норми про примирення сторін були його складовою частиною. Справа в тому, що на ранніх етапах общинного життя керівники соціальних груп (старійшини, вожді і т.д.), вирішуючи конфлікти, намагалися не стільки знайти винувату особу, скільки відновити гармонію в суспільстві, тобто переважало не каральне, а відновне правосуддя. Завдяки цьому практика примирення сторін конфлікту мала широке розповсюдження, що обумовлювалося багато в чому характером спорів: вони були приватними. Проте адміністративне судочинство направлено на вирішення публічно-правових спорів, під яким, згідно ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) розуміють спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [8].

З того самого моменту, коли публічні спори управлінського характеру стали предметом судового розгляду, не вщухають дискусії про можливість сторін завершити їх примиренням. Зокрема, «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» [9, с. 77]. Але на даний момент всі дискусії з цього приводу зняті, оскільки формально сторони адміністративної справи можуть примиритися на будь-якій стадії судового процесу (ч. 5 ст. 47 КАСУ). Мало того, коли в 2021 році прийняли Закон України «Про медіацію», дозволили медіаторам примиряти сторін не тільки в цивільному, але й адміністративному судочинстві, тобто приватна особа, нехай і спеціально навчена, може бути залучена до вирішення публічно-правового спору. Характерно, але згідно ч. 1 ст. 3 Закону України «Про медіацію» медіація в адміністративних справах може бути проведена не тільки задля врегулювання конфлікту (спору), але й для його запобігання в майбутньому [10].

Розширення диспозитивних засад у сфері адміністративної юрисдикції безпосереднього пов'язано із збільшенням договірному способу врегулювання адміністративних правовідносин, де публічне адміністрування розглядається з точки зору послуги, яка надається відповідним управлінським органом населенню. Так, за ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону» [11]. Ось чому, В.В. Юровська вказує, що специфіка методу адміністративного права полягає в неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання, балансі використання дозволів, приписів і заборон [12, с. 36].

Незважаючи на існування спільних норм про примирення сторін в Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК) та КАСУ, залишається доволі багато відмінних рис даних правових інститутів, зумовлених характером спорів та статусом суб'єктів, що можуть примиритися.

Однією із відмінних ознак примирення сторін у цивільному та адміністративному судочинстві є неоднакова термінологія. Зокрема, якщо в ЦПК вживається термін «мирова угода» (ст. 207) [13], то в КАСУ «примирення». Подібна термінологічна різниця науковцями критикується, оскільки «мирова угода» виступає найбільш наближеним аналогом «примирення» в адміністративному судочинстві, сутність та призначення яких однакова [14, с. 391]. Варто погодитися з тими вченими, які критикують використання терміну «примирення», оскільки «примирення» можна розглядати як процесуальну діяльність сторін, у контексті якої мирова угода виступає письмовим оформленням результату примирення, де сторони викладають свої умови. Невипадково науковці пропонують доповнити законодавчий термінологічний словник, який дається в ст. 4 КАСУ терміном «мирова угода» [15, с. 11]. Крім того, враховуючи процеси конвергенції, які відбуваються в позовному провадженні різних галузей процесуального права, однакова правова термінологія буде тільки сприяти дотриманні правопорядку завдяки однаково праворозумінні та усталеній судовій практиці. Зокрема, якщо порівняти ст.ст. 206-207 ЦПК та ст.ст. 190-191 КАСУ, де міститься основний нормативний матеріал про мирову угоду та примирення відповідно, можна знайти багато тотожних нормативних положень:

1) хто може укласти мирову угоду (примирення); 2) можливість сторін вийти за межі предмета спору при укладенні мирової угоди (заяви про примирення); 3) наявність письмового оформлення мирової угоди (примирення) сторін; 4) обов'язок суду роз'яснити сторонам процесуальні наслідки затвердження мирової угоди (примирення); 5) зобов'язання суду перевірити умови мирової угоди (примирення) перед їх затвердження; 6) фіксація умов мирової угоди (примирення) в ухвалі суду, якою він одночасно закриває провадження у справі; 7) наявність у більшості випадків тотожних застережень щодо неможливості затвердження мирової угоди (примирення) сторін (умови (мирової угоди) примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; або одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє); 8) наділення ухвали суду про затвердження мирової угоди (примирення) силою виконавчого документа і т.д. Отже, ідентичність нормативного регулювання врегулювання спору сторонами показує однакову юридичну природу мирової угоди в цивільному процесі та примирення в адміністративному судочинстві.

Незважаючи на існування ідентичних аспектів регламентування мирової угоди (примирення), можна виокремити ряд відмінних рис, які притаманні цивільному та адміністративному судочинстві в питаннях самостійного врегулювання спору про право сторонами справи:

1) ЦПК чітко визначає, що укладення мирової угоди відбувається з метою «врегулювання спору» (ч. 1 ст. 207), в той час як КАСУ на таку мету прямо не вказує, зазначаючи, що «сторони можуть... врегулювати спір на підставі взаємних поступок» (ч. 1 ст. 190). Виділення подібної мети законодавчо дасть змогу правильно тлумачити норми інституту примирення, відповідно до його функціонального призначення, не даючи сторонам зловживати правом на примирення в справі;

2) на відміну від ЦПК, КАСУ закріплює можливість часткового врегулювання спору шляхом примирення (ч. 1 ст. 190), до чого слід поставитися схвально, оскільки навіть часткове врегулювання спору сторонами на взаємовигідних засадах зменшить навантаження на суд та буде сприяти добровільному виконанні судових рішень. Про важливість часткового врегулювання спору на основі мирової угоди в цивільному процесі вітчизняні науковці писали, зазначаючи, що законодавець прямо такого права в сторін не передбачив, що змушує виходити на таку можливість за допомогою тлумачення інших норм ЦПК [16, с. 111];

3) існує неоднаковий порядок укладення мирової угоди в цивільному та адміністративному судочинстві. Зокрема, ЦПК вимагає від сторін подати до суду спільно підписану письмову заяву з інформуванням про те, що вони уклали мирову угоду, яку просять суд затвердити (ч. 2 ст. 207), в той час як КАСУ дозволяє умови примирення викласти як у формі єдиного, так і окремих документів: «заява про примирення сторін може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди іншої сторони з умовами примирення» (ч. 3 ст. 190). Вважаємо, що в адміністративному судочинстві варто запровадити практику подання спільно підписаної сторонами заяви, що буде показувати їх дійсний намір на завершення справи примиренням сторін. В умовах цифровізації суспільно-політичного життя формування такої заяви не така вже й проблема;

4) з метою надання сторонам часу для примирення КАСУ дозволяє суду зупинити провадження у справі (ч. 2 ст. 190), чого не передбачає ЦПК. Зупинення провадження в адміністративній справі має місце за клопотанням обох сторін, тобто таке зупинення провадження відноситься до обов'язкового, а не факультативного зупинення (п. 4 ч. 1 ст. 236 КАСУ). За нормами ЦПК суд зупиняє провадження у справі, якщо сторони хочуть врегулювати спір про право за допомогою двох примирних процедур: медіації чи врегулювання спору за участі судді (п. 4¹-5 ч. 1 ст. 251). Якщо сторони цивільного процесу виявлять бажання укласти мирову угоду, але їм для цього потрібний час, щоб виробити її умови та оформити мирову угоду належним чином, суд оголошує перерву в судовому засіданні (п. 24 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції») [17]. Вважаємо, що дане питання в адміністративному судочинстві, у тому разі, якщо не задіюються примирні процедури, вирішено більш краще, бо час, який надається сторонам для примирення не зараховується до часу розгляду справи судом першої інстанції, а це дає можливість суду дати сторонам достатньо часу для вироблення умов мирової угоди;

5) існує своєрідне застереження щодо неможливості укладення мирової угоди в адміністративному судочинстві, яке нормативно не закріплено в ЦПК: «Умови примирення не можуть... виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень» (ч. 1 ст. 190 КАСУ). Варто також додати, що в адміністративному судочинстві таке застереження як «умови мирової угоди суперечать закону...» має більшу сферу свого охоплення, враховуючи те, що в публічних правовідносинах мож-

ливість зміни прав та обов'язків сторін за їх волею не так частко проявляється, як у приватних правовідносинах. Зокрема, в одній адміністративній справі суд відмовив у затвердженні умов примирення сторін, оскільки вони «порушують охоронювані законом інтереси третіх осіб – громадян України, працівників підприємства та відвідувачів приміщень, що належать відповідачу, оскільки приміщення перебуває у стані, що загрожує життю і здоров'ю людей, про що свідчить ряд неусунутих порушень, виявлених згідно акту № 49 про результати планового заходу державного нагляду щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки» [18].

Можна виділити ще ряд відмінностей мирової угоди та примирення як процесуальних засобів врегулювання спору сторін у цивільному та адміністративному судочинстві відповідно, але їх схематичний аналіз показує, що переважна чисельність неоднакових моментів стосується процедурних питань, пов'язаних з реалізацією сторонами права на укладення мирової угоди (примирення).

Висновки. Можливість сторін цивільної чи адміністративної справи завершити її розгляд шляхом врегулювання спору на основі взаємних поступок виступає важливою гарантією диспозитивного, а не владного вирішення конфліктної ситуації. Подібна гарантія виступає важливою ознакою демократичного суспільства, де органи держави слід наділяти певною свободою дій, розширюючи сферу їх дискреційних повноважень, що, в підсумку, допоможе їм більш успішно вирішувати правові спори. Як в цивільному процесі, так і адміністративному судочинстві в якості головного завдання, що стоїть перед судом має бути поставлено завдання примирення сторін конфлікту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Заборовський В.В., Булеца С.Б., Стойка А.В. Спрошене позовне провадження як особлива форма здійснення цивільного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2019. Вип. 56. Т. 1. С. 76–82.
2. Бобрик В.І. Диференціація цивільного судочинства: методологія, стан і перспективи: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2020. 636 с.
3. Заборовський В.В., Переш І.Є., Стойка А.В. Концепція неюридичних спорів у судовій практиці України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. Вип. 69. С. 418–428. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.70>.
4. Zaborovskyy V., Stupnyk Ya., Hetsko M., Chervko P. Legal conflicts in medical practice and methods of their resolution. *Wiadomości Lekarskie.* 2023. Vol. LXXVI (11). P. 2516-2523.
5. Заборовський В.В., Нечипорук Л.Д., Горват Т.Д. Поняття та сутність юридичного конфлікту у сфері медичної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2021. Вип. 63. С. 136–140. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.24>.
6. Заборовський В.В. Сутність конфлікту інтересів в професійній діяльності адвоката. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2021. № 3. С. 243–248. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.45>.
7. Заборовський В.В. Можливі види конфліктів інтересів в адвокатській діяльності та критерії їх класифікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. Вип. 73. Ч. 2. С. 182–187. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.57>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
9. Михайлов О.М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 ч.* Одеса, 2011. Ч. 2. С. 77–80.
10. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2022. № 7. Ст. 51.
11. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 32. Ст. 409.
12. Юровська В.В. Метод адміністративного права: деякі аспекти наукової дискусії про сутність перманентної ознаки галузі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО.* 2017. Випуск 47. Том 3. С. 32–36.
13. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

14. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Стахура І.Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
15. Сидельніков О.Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
16. Бортнік О.Г. Мирова угода у цивільному судочинстві: дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2007. 189 с.
17. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції: постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-09#Text>.
18. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 9 грудня 2021 р. у адміністративній справі № 60/5420/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101886562>.