

шення // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). - 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / А. С. Васильєв, В. М. Гарашук, Є. В. Додін [та ін.] ; за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. - Х. : ТОВ "Одіссей", 2010. - 1024 с.

3. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс : [монография] / М. Я. Масленников. - Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. - 210 с.

4. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / О. І. Миколенко. - Х. : ТОВ "Одіссей", 2010. - 368 с.

*Беньковський С.Ю.,
кандидат юридичних наук,
Перший заступник начальника Управління ДПтС
України в Одеській області
підполковник внутрішньої служби*

УДК 342.924:347.469

ІНСТИТУТ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Заїка М. М.

Стаття присвячена спробі дослідити вельми важливий інститут адміністративного судочинства - інститут примирення сторін. Як один із способів вирішення публічно-правового спору, примирення має свої особливості, що в цілому відрізняють його від інституту мирової угоди в цивільному процесі. В роботі здійснена спроба проаналізувати ці особливості, висловлюються досить слушні пропозиції щодо належного правового врегулювання процедури застосування примирення в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: Конституція України, примирення, умови примирення, адміністративне судочинство, Кодекс адміністративного судочинства України, мирова угода, сторони, публічно-правовий спор, адміністративний процес.

Статья посвящена попытке исследования достаточно важного института административного судопроизводства - института примирения сторон. Как один из способов разрешения публично-правовых споров, примирение имеет свои особенности, которые в целом отличают его от института мирового соглашения в гражданском процессе. В работе исследуются эти особенности, высказываются определенные предложения по надлежащему правовому урегулированию процедуры использования примирения в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: Конституция Украины, примирения, условия примирения, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Украины, мировое соглашение, стороны, публично-правовой спор, административный процесс.

The article is dedicated to the review of an important legal institute in the area of administrative court proceeding - the institute of reconciliation of the parties. Reconciliation as one of the instruments of resolution of the public law disputes has a number of aspects, which distinguish it from the amicable agreement (settlement) widely used to resolve the civil law disputes. The article analyzes these differences and proposals as to the application of the reconciliation procedure in the administrative court proceedings. During review of the legal nature of the institute of reconciliation in the administrative court proceedings it is important to remember that it exists and functions within the legal institute of protection of rights, freedoms and interests of physical people and legal entities in the area of public law relations. If the realization of the right to protection is implemented

by an authorized official himself, then he is allowed to implement only those measures, which are directly allowed by the law to be implemented by the subjects of administrative and other areas of public law. Reconciliation as such is one of such measures of legal protection. Existence of different approaches to understanding what a reconciliation is, as well as its application in different areas of law, confirm the importance of this institute while trying to achieve maximum effect during resolution of the public law conflicts, as well as during protection of the rights, freedoms and interests of the physical people and legal entities. Existing Administrative Court Process Code of Ukraine allows for reconciliation of the parties at any stage of the administrative proceeding, however has no indication as to which categories of cases are applicable for reconciliation. This clearly signifies that quite often legal theory, legal practice and legislators are different from each other, resulting in a need for further research in the area.

Key words: Constitution of Ukraine, reconciliation, conditions for reconciliation, administrative court proceedings, Code of Administrative Court Proceedings of Ukraine, amicable agreement (settlement), public law conflict, administrative process.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Конституція України наголошує, що права й свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) [1]. На виконання вказаних гарантій, закріплених Конституцією України, в Україні було проведено адміністративну реформу, основним етапом якої було створення адміністративної юстиції - системи спеціалізованих адміністративних судів, до компетенції яких віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними

владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2]. На сьогодні ключовим завданням держави у сфері правосуддя є 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. Одним з елементів цієї судової реформи вважаємо зміну складених у суспільстві стереотипів щодо того, що суддя є неприступною й недосяжною особою. Суддя повинен стати особою, яка бажає та повинна допомогти людям, які звернулися до суду, прийняти справедливе судові рішення, що буде прийнятним для обох сторін. Ототожнення суспільством понять “суддя” та “справедливість” є найвищою позитивною оцінкою суспільством здійснення правосуддя. В.В. Гевко зазначає: “У країнах із розвинутою демократією суд має найвищий ступінь довіри як остання інстанція під час вирішення правових спорів. Суддя асоціюється з людиною чесною, непідкупною, справедливою, якій притаманні найкращі людські морально-етичні якості. Тому суд - це той лакмусовий папірець, за допомогою якого можна побачити, як ця конкретна держава захищає права й інтереси громадян, чи існує вона для суспільства, чи, може, навпаки” [3, с. 37]. Засадами державної політики щодо права на справедливий суд мають стати насамперед доступність і довіра до суду. Тому на сьогодні в практичному й науковому юридичному світі велика увага приділяється знаходженню шляхів удосконалення судової системи в цьому напрямі. На думку автора, одним із таких шляхів є підвищення рівня застосування в адміністративному судочинстві правового інституту “примирення сторін”. Практичні дослідження особливостей застосування примирення в національному адміністративному судочинстві здійснювалися досить рідко. Вказаній проблематиці присвячено наукові публікації таких вчених, як В.М. Бевзенко, Д.В. Проценко, Г.Й. Ткач та інші. Незважаючи на те, що Кодексом адміністративного судочинства України (далі - КАС України) передбачається такий правовий інститут, науково-теоретичне обґрунтування застосування цього процесуального інституту в Україні ретельно не здійснювалося.

При дослідженні юридичної природи інституту примирення в адміністративному судочинстві, слід врахувати те, що останній існує в рамках інституту захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Якщо реалізація права на захист здійснюється безпосередньо самою уповноваженою особою, то до засобів захисту прав відносяться такі прийоми, використання яких допускається законом для суб'єктів адміністративного та інших галузей публічного права. І перш за все до одного з таких засобів правового захисту слід віднести примирення. Можна сказати, що захист прав допускає використання цілої системи способів, форм, засобів, тобто здійснюється в певному комплексі, за допомогою відносно самостійних і різних за галузевою приналежністю, матеріально - правових способів захисту суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів і процесуальних форм їх здійснення. Інакше кажучи, суттєвим в інституті правового захисту слід вважати єдність його матеріального змісту і процесуальної форми. Ця єдність полягає в тому, що можливості матеріально - правового характеру, які на-

даються уповноваженій особі, можуть бути реалізовані шляхом їх здійснення у встановленому законом судовому порядку, який визначається нормами процесуального права. Щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві, то це нове і вкрай непросте правове явище, яке знаходиться на межі матеріального і процесуального права. Заперечувати наявність у такому примиренні матеріально - правових елементів безпідставно, оскільки публічно-правовий спор, 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 не передбачає 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. Отже, тільки при наявності цих двох юридичних фактів - правової угоди і ухвали судового органу, що затверджує її, можна говорити, що примирення сторін відбулося і на цій підставі провадження у справі є закритим. Це в свою чергу дає підстави говорити про подвійну природу примирення. З одного боку, примирення - це угода між сторонами про завершення публічно-правового спору, а з іншого - врегулювання матеріальних публічно-правових відносин. Тому примирення за своєю природою є складним юридичним явищем, зміст якого становить договір як угода у площині матеріального публічного права і низка елементів процесуального характеру. Підсумовуючи сказане вище, можна виділити декілька ознак, характерних для примирення сторін:

- 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. З урахуванням викладеного вище, примирення сторін можна визначити як письмово оформлений договір (угоду), що укладається сторонами публічно-правового спору з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів, згідно якого вони зобов'язуються зробити взаємні поступки для врегулювання вже початого між ними спору, який переданий до суду. В адміністративному судочинстві питання примирення сторін регламентується нормами КАС України. Так у п. 3 ч. 1 ст. 157 КАС України зазначено, що провадження в адміністративній справі може бути закрито у зв'язку з примиренням сторін [2]. Примиренням буде визнаватися повне або часткове врегулювання спору на основі взаємних поступок. Недоліком законодавчого регулювання є те, що в ст. 113 КАС України, яка закріплює інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві не зазначено, яким чином оформляється таке примирення (усне чи письмове клопотання, заява, угода тощо) і яким чином сторони повідомляють суд про своє рішення. В Цивільному процесуальному кодексі міститься нормативне закріплення як

поняття мирової угоди, так і порядку повідомлення сторонами суду про досягнення ними мирової угоди. Деякі процесуальні можливості сторін впливають з окремих статей КАС України. Так, керуючись ст. 49 КАС України “Права та обов’язки осіб, які беруть участь у справі”, сторони можуть заявити клопотання про закриття провадження у зв’язку з примиренням. Крім цього можна послатися на ч. 3 ст. 51 КАС України “Права та обов’язки сторін” де зазначено що сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Однак аналіз принципів адміністративного судочинства допомагає дійти висновку про те, що самого клопотання сторін про закриття справи у зв’язку з примиренням є не достатнім для закінчення справи з такої підстави. Так, в ст. 11 КАС України закріплено один із принципів адміністративного судочинства, а саме принцип офіційного з’ясування обставин справи. Відповідно до цього принципу суд повинен повно, всебічно та об’єктивно дослідити та перевірити законність закриття провадження у справі з тієї чи іншої підстави. В даному випадку суд повинен перевірити умови примирення та визнати їх в ухвалі про закриття провадження в справі. Таким чином стає очевидним, що умови примирення, яких досягли сторони адміністративного процесу, повинні бути матеріально закріпленими у формі угоди. Це впливає також з того, що в такому примиренні містяться істотні умови договору, а саме: сторони примирення, предмет, права та обов’язки сторін, можливі строки виконання взаємних зобов’язань, дата укладення. Хоча в КАС України відсутнє законодавче закріплення порядку оформлення примирення між сторонами на практиці це відбувається, як правило, у формі письмової угоди про примирення. Наприклад, Ухвалою Франківського районного суду м. Львова від 20.01.2010 року про закриття провадження у справі за позовом фізичної особи до міського голови Львова про зобов’язання надати відповідь на його звернення та накладення адміністративного стягнення, визнано умови примирення між сторонами, викладені в Договорі про примирення від 20.01.2010 року [4]. Ухвалою Львівського окружного адміністративного суду від 08.02.2010 року закрито провадження у справі на підставі подання сторонами та визнання судом угоди про примирення [5]. Процесуальне законодавство зобов’язує суддю роз’яснити сторонам можливість їх примирення і сприяти такому примиренню сторін. Можливість закінчення спору шляхом примирення має з’ясуватися суддею ще в процесі підготовки справи до розгляду, тому не випадково стаття 113 КАС України має назву “Примирення сторін під час підготовчого провадження” [2]. Врегулювати спор до початку судового розгляду справи є основною метою проведення попереднього судового засідання згідно положень Кодексу. Проте сторони можуть скористатися правом на примирення і до винесення рішення судом по суті спору, в апеляційній чи касаційній інстанції у випадку подання учасниками справи скарги. При укладенні угоди (договору) про примирення можуть враховуватись загальні правила вчинення правочинів у письмовій формі. В такій угоді доцільно зазначити: найменування документа, місце та дату його укладення, найменування та місце знаходження сторін, їх представників, адміністративну справу, щодо якої укладається угода про примирення, умови угоди, зобов’язання сторін, розмір грошових сум, що мають бути виплачені, строки виконання зобов’язань,

підписи сторін. В положенні ч. 1 ст. 113 Кодексу чітко визначені межі примирення сторін. Так, примирення сторін може стосуватися лише прав та обов’язків сторін і предмета адміністративного спору. З даного положення випливає, що примирення не може стосуватися чи торкатися прав та обов’язків інших осіб, які не беруть участі у справі чи не є її учасниками. Суд зобов’язаний, керуючись в адміністративному судочинстві принципом офіційного з’ясування всіх обставин у справі перевірити, чи не суперечить угода про примирення законодавству, чи не виходить за межі повноважень відповідача, а також, чи не порушує вона прав і охоронюваних законом інтересів інших осіб. Тому в випадку, коли предметом адміністративного позову є визнання незаконним та скасування нормативно-правового акта, який порушує права, свободи та законні інтереси заявника чи інших осіб, не завжди можна використати інститут примирення сторін. При примиренні в такій справі обов’язковою умовою для законності угоди про примирення є зміна чи визнання такого акта незаконним та його відміна. Якщо позивач в умовах примирення не наполягає на визнанні такого акта незаконним, суд зобов’язаний відмовити у прийнятті та визнанні такої угоди про примирення постановивши про це ухвалу і продовжити судовий розгляд. Суд також не визнає угоди про примирення у справі, в якій одну зі сторін представляє її законний представник, якщо його дії суперечать інтересам особи, яку він представляє. Дії представника повинні бути об’єктом дослідження та ретельної перевірки з боку суду, оскільки представники не завжди діють добросовісно. Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні в КАС України, як це зазначено в ст. 175 ЦПК України (“Мирова угода сторін”) закріпити положення про те, що до ухвалення судового рішення, у зв’язку з укладенням сторонами мирової угоди, суд перевіряє, чи не обмежений представник сторони, який висловив намір вчинити ці дії, у повноваженнях на їх вчинення, і чи це не порушує права, свободи та законні інтереси його довірителя. Аналіз судової практики з розгляду публічно-правових спорів, які завершилися примиренням сторін, допомагає певним чином визначити перелік категорій справ, в яких найчастіше використовується цей правовий інститут. Серед таких спорів можна виділити спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення та поновлення на такій службі, спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів [6]. Інколи на практиці зустрічаються випадки не правильного укладення та визнання судом примирення сторін, що пов’язано з помилковим розумінням ознак та правової природи цього інституту. Суть помилки суду зводиться до того, що по конкретній справі підставою для закриття провадження у справі насправді є визнання відповідачем позовних вимог, передбачена ст. 136 КАС України, а не застосування примирення сторін. Пригадаємо, що однією із ознак угоди про примирення сторін є взаємність поступок, тобто кожна сторона має поступитися частиною свого права, розраховуючи на таку ж поступку з протилежного боку. Ця ознака, вказує на компромісну природу договору про примирення. Тому,

у кожному випадку закриття провадження у справі з підстав примирення, суду необхідно перевірити, чи в умовах такої угоди вбачається взаємність поступок чи лише однієї і чи таке бажання примиритися висловили обидві сторони, подавши спільне клопотання та угоду про примирення. Подання письмового клопотання про закриття провадження у зв'язку з примиренням, яке надійшло до суду лише від позивача, не можна вважати примиренням та його матеріальним та процесуальним оформленням. За наявності ухвали про закриття провадження у справі з підстави примирення сторін, повторне звернення тієї ж особи до суду із тотожними позовними вимогами до того самого відповідача із тих самих підстав відповідно до загальної норми, а саме ч. 3 ст. 157 КАС України, не допускається. Така ухвала може бути оскаржена на підставі ч. 3 ст. 157 КАС України в порядку, визначеному ст. 186 КАС України, шляхом подання апеляційної скарги протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Ухвала суду про невизнання умов примирення сторін і продовження розгляду справи не може бути оскаржена окремо від постанови у справі. На відміну від ухвали про визнання мирової угоди між сторонами у цивільному процесі, така ухвала не має обов'язкового характеру і не зобов'язує сторони виконувати досягнуті умови примирення, що до певної міри ставить під сумнів дієвість за таких умов цього правового інституту. В адміністративному процесі на сьогоднішній день відсутня реальна можливість та правовий механізм примусового виконання угоди про примирення чи ухвали суду про закриття провадження з підстави примирення сторін. Так ч. 4 ст. 113 КАС України як єдину санкцію за невиконання добровільно угоди про примирення однією із сторін, передбачає право другої сторони подати в суд, який заклав провадження в справі у зв'язку з примиренням сторін, клопотання про поновлення провадження в справі, після чого суд постановляє відповідну ухвалу [2]. Існування різних підходів до поняття угоди про примирення, спроби правової регламентації її використання в різних видах судочинства, зокрема адміністративного,

дають підстави зробити висновок про важливість цього інституту для досягнення найбільшого ефекту при врегулюванні публічно-правових спорів та захисті прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Діючий КАС України допускає примирення сторін на будь-якій стадії адміністративного процесу, але не встановлює жодного переліку категорій справ, по яких може або не може відбутися примирення. Внаслідок цього часто на практиці укладаються та визнаються угоди, які за певних умов чи за окремими категоріями справ взагалі укладатись не можуть. Це ще раз свідчить про те, що дуже часто законодавець, теорія та практика, йдуть в розріз між собою, а це є неприпустимим і суттєво ускладнює, а іноді робить і неможливим належне застосування цього інституту в адміністративному судочинстві.

Література

1. Конституція України // Офіційний вісник України. - 2010. - № 72/1 (спецвипуск). - Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 37. - Ст. 446.
3. Гевко В.В. Реформа українського правосуддя: очікування та ризики / В.В. Гевко // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. - 2013. - № 4. - С. 35-38
4. Архів Львівського окружного адміністративного суду за 2010 рік.
5. Ухвала Франківського районного суду м. Львова від 20.01.2010 року (справа № 2а - 6754/09/1240). Архів Франківського районного суду за 2010р.
6. "Вирішення публічно - правових спорів" / Практичний посібник / Центр досліджень місцевого самоврядування / Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М. - Дрогобич: Коло, 2009.

Заїка М.М.,
кандидат юридичних наук.,
суддя Вищого адміністративного суду України
Надійшла до редакції: 12.03.2016

УДК 351.811.113:343.85:351.74

ЗУПИНЕННЯ ТРАНСПОРТНОГО ЗАСОБУ ПОЛІЦІЄЮ ЯК ОДИН ІЗ ВИДІВ ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ

Ташматов В. А.

В даній статті буде розглянуто питання правової основи такого превентивного поліцейського заходу, як зупинення поліцією транспортного засобу, а також детально освітлені підстави для цього поліцейського заходу та порядок його проведення.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, водій, дорожньо-транспортна пригода, злочин, зупинка, пасажир, учасник дорожнього руху.

В данной статье будут рассмотрены правовые основы такого превентивного полицейского мероприятия, как остановка полицией транспортного средства, а также детально освещены основания для этого полицейского мероприятия и порядок его проведения.

Ключевые слова: административное правонарушение, водитель, дорожно-транспортное происшествие, преступление, остановка, пассажир, участник дорожного движения.

In this article the question of legal basis of preventive police measure such as the stop of the police vehicle will

© В.А. Ташматов, 2016

be discussed, and the causes for this police action and the procedure of its holding were described in details.

Police of Ukraine operates in forced police to apply measures to limit human rights. But these measures should be applied only on the grounds provided by the Law of Ukraine "On the national police". The Constitution of Ukraine states that a person's life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. Limitation of rights and freedoms only in cases stipulated by laws of Ukraine.

The police can stop vehicles in case of:

- 1) if the driver violated traffic rules;
- 2) if there are obvious signs that indicate a technical fault of the vehicle;
- 3) if there is information that suggests the involvement of the driver or passengers of the vehicle committed to accident, criminal or administrative offense, or if there is information indicating that the vehicle or cargo can be the subject or instrument to commit accident, criminal or administrative offense;

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС