



Ярослав Сідей,
суддя Хустського районного суду
Закарпатської області



Олег Селіванов,
головний спеціаліст – юрисконсульт
Управління судової роботи
Юридичного департаменту
Харківської обласної державної адміністрації

УДК 342.9:347.921.3

Залучення громадянином третіх осіб при розгляді адміністративних спорів

Удосконалення адміністративного судочинства в сучасних умовах сприймається як наукою, так і практикою судового правозастосування в якості нагальних завдань формування єдиної (несуперечливої) практики судового захисту прав і свобод фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Це не стосується конституційного правосуддя, оскільки за відсутністю у Конституції України права громадян на звернення до нього з конституційною скаргою, звернення із

забезпеченням суб'єктивних публічних прав фізичних осіб передбачає встановлення єдиного праворозуміння у судочинстві порядку користування процесуальними правами. Йдеться про захист в адміністративному судочинстві порушених чи обмежених суб'єктами владних повноважень вказаної категорії справ. У новітній літературі вже з'являються по цих проблемах досить вагомі монографічні дослідження, зокрема, йдеться про монографію О. В. Константога «Про-

блеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів [1]. Висновок автора про те, що значну частину своїх основних прав фізичні особи здатні реалізувати без участі центральних чи місцевих органів державної влади, відповідає необхідності проведення розмежування в методологічному плані між публічними і адміністративними суб'єктивними правами в контексті визначення предмету адміністративно-правового спору. Адже цілком слушно цей автор зазначає, що адміністративне право, в першу чергу, враховує можливість через адміністративне судочинство створювати режим захисту конституційних прав громадян, що є вкрай важливим стосовно певних управлінських сфер і прав громадян гарантованих Конституцією України [1]. Проте автор висловлює досить спірну позицію, коли стверджує, що адміністративний позов в Україні забезпечує ретроспективну відповідальність публічної адміністрації, інших відповідачів у випадках передбачених законом, а тому законодавчо дозволити повною мірою застосовувати превентивні позови в адміністративному судочинстві, як вважає автор монографії, можна лише за умов досягнення високого рівня правової культури [1]. Посилаючись на титул 42 Кодексів законів США, О. Константий, схильний позитивно оцінити модель подачі громадянами позовів профілактичного характеру як запозичену із зарубіжного законодавства форму судових відносин громадянина з суб'єктом публічної влади.

Повною мірою в Україні теж складається практика, коли суди приймають позови у випадках залучення в якості третьої особи на стороні позивача органів публічної влади, зокрема, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, не дивлячись на те, що вимоги позивача стосуються іншого державного органу у сфері публічного управління.

У зв'язку з цим вважаємо логічним розглянути з позицій практики

теоретичне осмислення позовного провадження, коли судовий захист ініціюють громадяни, права яких обмежуються або порушуються актами, діями чи бездіяльністю органів державної влади.

Процесуальною підставою виникнення адміністративних процесуальних відносин з приводу здійснення адміністративного судочинства є подання адміністративного позову до суду. З цього моменту особа, яка подає позовну заяву, набуває статус позивача. КАС України визначає, що позивач діє на захист своїх порушених прав, свобод, законних інтересів. Якщо суд першої інстанції встановить, що з адміністративним позовом звернулась не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, то суд може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Після заміни сторони розгляд адміністративної справи починається спочатку (ч. ч. 1, 4 ст. 52 КАС України). Процесуальна правосуб'єктність відповідача настає після прийняття позовної заяви адміністративним судом. Відповідач є стороною, до якої звернено вимогу позивача. Відповідачем є, здебільшого, суб'єкт владних повноважень, а також у випадках, встановлених законом, інша особа, до якої звернено вимогу позивача.

Позивач та відповідач, як сторони в судовому адміністративному процесі, юридично зацікавлені у вирішенні матеріально-правового спору між ними у публічно-правовій сфері. Вони є головними особами у процесі, оскільки без них, як і без адміністративного суду, здійснення самого процесу неможливе. Крім позивача і відповідача, особами, які беруть участь у справі, визначені треті особи, представники сторін, представники третіх осіб.

До ознак сторін у судовому адміністративному процесі можна віднес-



ти такі: а) вони є особами, між якими виник спір у публічно-правових відносинах, предмет якого складають права, свободи, інтереси або компетенція у сфері публічно-владної діяльності; б) беруть участь в адміністративній справі від свого імені; в) на них поширюються всі правові наслідки ухваленого адміністративним судом рішення; г) несуть судові витрати; д) їх процесуальна правосуб'єктність передбачає правонаступництво; е) від їх імені можуть виступати представники.

В адміністративний процес можуть вступити або залучатися судом і треті особи, прав, свобод та правових інтересів яких стосуються вимоги позивача у справі. Як і в цивільному та господарському процесі, в адміністративному судочинстві доцільно розрізняти третіх осіб із самостійними вимогами на предмет спору і третіх осіб, які не заявляють таких вимог.

В судовій практиці досить спірним розглядається сьогодні право громадянина для захисту своїх прав залучати Верховну Раду України, Президента України або Уряд, що ставить у певні умови відповідача – орган публічної влади.

Вимоги позивача і третьої особи із самостійними вимогами є взаємовиключними, а тому вони не можуть діяти як співпозивачі, оскільки між позивачем і третьою особою є конфлікт інтересів. Зрозуміло, що третя особа із самостійними вимогами повинна бути наділена тими ж правами, що і позивач.

Треті особи без самостійних вимог можуть виступати в адміністративному процесі як на стороні позивача, так і на стороні відповідача. Наприклад, якщо особою оскаржується підзаконний нормативно-правовий акт, знайдуться особи, на яких поширює дію цей акт. Одні з них можуть погоджуватися з вимогами позивача і підтримувати їх, а інші, – можуть підтримувати позицію відповідача – органу, що видав цей акт. Перші можуть вступити у справу

і взяти участь як треті особи на стороні позивача, другі – як треті особи на стороні відповідача.

Практичні труднощі складають адміністративні справи, у яких предметом розгляду визначено нормативно-правові акти. Вони стосуватимуться інтересів багатьох осіб, на яких поширюють дію ці акти. А тому стає проблематичним вимога сторін процесу, щоб адміністративний суд довів до відома усіх заінтересованих осіб про відкриття провадження у такій справі, щоб вони за бажанням вступили у справу як треті особи. Зрозуміло, що кожного особисто суд повідомити не зможе. Можна запровадити правило, згідно з яким про початок провадження в адміністративній справі про нормативно-правовий акт, суд повинен повідомити через офіційні видання, у яких цей акт було опубліковано. Проте, варто замислитись над тим, чи виправданною буде збільшення тривалості часу розгляду справи [2, 3, 4].

Визначимо послідовність аналізу прав та обов'язків третіх осіб у судовому процесі.

Сторони судового адміністративного процесу наділяються такими адміністративними процесуальними правами та обов'язками, які згруповані у дві групи: загальні та індивідуальні. Загальні – це ті права та обов'язки, якими сторони наділені як учасники судового адміністративного процесу, а індивідуальні – ті, якими законодавство наділяє тільки сторони. До загальних прав та обов'язків можна віднести ті, які визначені ст. 49 КАС України: знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання та відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи і заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів та інше. Індивідуальні права та обов'язки визначені ст. 51 КАС України. Так, позивач має право змінити підставу або предмет адмініст-

ративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення відповідного апеляційного чи касаційного розгляду. Відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову. Сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі [4].

Відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України, треті особи поділяються на тих, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та на тих, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Згідно зі статтею 53 Кодексу адміністративного судочинства України треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити в справу у будь-який час до закінчення судового розгляду, пред'явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. На відміну від цивільного чи господарського процесу, третя особа в адміністративному процесі завжди перебуває в конфлікті як із відповідачем, так і первісним позивачем. Щодо участі третіх осіб під час оскарження нормативно-правових актів у Віснику Національної академії правових наук України № 3 (74) 2013 153 наводиться приклад, якщо обласна державна адміністрація подасть вимогу не про встановлення наявності певного повноваження в адміністрації, а про визнання протиправним акта обласної ради, міська рада не зможе вступити до справи як третя особа, оскільки задоволення її вимог не включатиме задоволення вимог адміністрації. Кодекс адміністративного судочинства України забороняє будь-яке взаємне доповнення вимог первісного позивача та третіх осіб (позивач може вимагати лише визнання рішення

відповідача – суб'єкта владних повноважень – протиправним), тоді як треті особи можуть вимагати зобов'язати відповідача прийняти зі спірного питання рішення або вчинити певні дії, або, нарешті, утриматися від учинення певних дій.

У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, згідно з нормами Кодексу адміністративного судочинства України, мають право: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їх інтересів [5]. Окрім зазначених вище прав, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають права позивача, тобто в будь-який час до закінчення судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову, до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет або підставу позову шляхом подання письмової заяви. Зауважимо, що позивач у справах з оскарження нормативно-



правових актів виступає у судовому розгляді одночасно у двох значеннях. По-перше, це позивач у традиційному значенні, який здійснює захист своїх прав і одночасно виступає позивачем у справі. По-друге, це позивач, який разом із захистом своїх прав здійснює захист прав необмеженого кола осіб, діючих або потенційних учасників відносин на регламентацію яких цей нормативно-правовий акт спрямовано [6].

Зважаючи на положення наведеного кодифікованого акта та думки вчених-адміністративістів, слід також враховувати особливості провадження з оскарження нормативно-правових актів, а саме: позивачами у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути особи, щодо яких ці акти застосовано, а також особи – суб'єкти відносин, на регламентацію яких ці акти спрямовано. Право на оскарження зберігається протягом дії нормативно-правового акта. Строк на оскарження обчислюється з моменту, коли позивач став учасником урегульованих нормативно-правовим актом відносин [7].

Треті особи можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку (ч. 2 ст. 53 КАС України). Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі, і зазначені в ст. 49 КАСУ (ч. 2 ст. 54 КАС України).

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що на підставі аналізу прав та обов'язків третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, доцільно задовольняти лише обґрунтовані вимоги, що висуваються такими особами, незалежно від того, чи будуть задоволені вимоги позивача у справ із оскарження нормативно-правового акта.

Натомість виникає ще одне важливе питання, яке пов'язане з особливостями вирішення позовів за участю третіх осіб.

Кодекс передбачає, що позивач та відповідач можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Однак у провадженні з оскарження нормативно-правових актів слід враховувати певні особливості.

Так, під час судового розгляду досліджуваних справ може бути визнана лише частина нормативно-правового акта незаконною, а інші норми, які оскаржувалися, відповідатимуть закону.

Таке рішення може влаштовувати сторони, але не враховувати права інших учасників вказаного провадження. У такому випадку можливо закінчувати справу примиренням, але разом з тим слід враховуючи права і законні інтереси третіх осіб, оскільки нормативно-правовий акт розрахований на необмежене коло осіб, тому суд при розгляді такого провадження повинен закінчувати справу примиренням лише у випадках розгляду зазначеної справи в повному обсязі.

Водночас, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Якщо адміністративний суд при прийнятті позовної заяви, підготовці справи до судового розгляду або під час судового розгляду справи встановить, що судові рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на пре-

дмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Разом з цим нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України та підтримуються ним у контрольному стані. Однак, ураховуючи наведену обставину, до участі у справах такої категорії ніколи не залучається Міністерство юстиції України як суб'єкт владних повноважень, що провів державну реєстрацію акта, який оскаржується, як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору. Зважаючи на викладене, слід замислитись над тим, чи потрібно Міністерство юстиції України залучати як третю особу, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, лише за окремими справами з оскарження нормативно-правових актів та внести відповідні зміни до чинного законодавства. Питання про вступ до участі у справі третіх осіб вирішується ухвалою, яка за наслідками розгляду питання про вступ у справу третіх осіб окремо не оскаржується. Заперечення проти такої ухвали може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за результатами розгляду справи.

Наступне питання, яке виникає у судовій практиці, це процесуальне правонаступництво.

Варто відзначити, що Кодекс адміністративного судочинства України майже вичерпно регулює відносини процесуального правонаступництва. Так, у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи правонаступником. При визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, та враховувати, що якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржу-

ються, припинили свою діяльність, тоді в такому випадку суду необхідно залучити до участі у справі їх правонаступників.

У разі ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача. У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача. Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України, у будь-якому разі в названих вище випадках спірні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди мають всі підстави вирішувати питання щодо відкриття або закриття провадження у такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень.

Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу. Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок, що набуває принципового значення та праворозуміння інститут третьої особи в адміністративному судочинстві, оскільки впливає на створення умов для захисту прав, свобод та інтересів такої особи, які можуть бути порушені при вирішенні спору між позивачем та відповідачем за відсутності третьої особи. Участь третьої особи сприяє всебічному розгляду справи, збиранню більшої кількості доказів, прави-



льному вирішенню справи, запобігає ситуації, коли у справах з одних правовідносин ухвалюються протилежні за змістом рішення. Третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, - це особа, яка для захисту своїх прав, свобод та інтересів звертається з позовом до сторін у справі, у якій вже відкрито провадження. Позовні вимоги третьої особи обов'язково повинні стосуватися предмету спору. Третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, як і сторони, є заінтересованою в результатах розгляду справи судом, але її інтерес є самостійним і не збігається з інтересом позивача чи відповідача у справі. Вимоги позивача і третьої особи із самостійними вимогами є взаємовиключними, а тому вони не можуть діяти як співпозивачі, оскільки між позивачем і третьою особою є конфлікт інтересів. Слід наголосити, що задоволення адміністративного позову, який заявили такі особи, має повністю або частково виключати можливість задоволення вимог позивача до відповідача. Третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, вступає у справу у спосіб подання позову до позивача і відповідача у справі. Ініціатива подання позову виходить від самої третьої особи; така ініціатива може бути наслідком повідомлення судом цієї особи про

можливість вступити у справу, якщо позивач заперечує проти заміни його належним позивачем.

Інший характер правовідносин виникає тоді, коли третя особа не заявляє самостійних вимог на предмет спору. Ця особа, яка бере участь у справі на стороні позивача або відповідача у разі, якщо постанова у справі може вплинути на її права, свободи, інтереси чи обов'язки. Інтерес третьої особи щодо задоволення позову (якщо вона бере участь на стороні позивача) або щодо відмови у задоволенні позову (якщо вона бере участь на стороні відповідача) збігається з інтересами відповідно позивача або відповідача. Це відрізняє третю особу, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, від третьої особи, яка заявляє такі вимоги. Інститут третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, зокрема, застосовується тоді, коли після задоволення позову до відповідача в останнього виникне право заявити регресні вимоги до третьої особи. Третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, може вступити у справу, самостійно звернувшись до суду із заявою про свою участь у справі із зазначенням, на чийй стороні вона бажає брати участь, та із посиланням на підстави для такої участі.

Список використаних джерел

1. *Константий О. В.* Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів. Моногр. / О. В. Константий. – Київ: Істина. 2015. – 545 с.
2. *Комзюк А. Т.* Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. Прецедент, 2007. – 531 с.
3. *Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент.* / [О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута]; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – 2-ге вид., допов. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
4. *Смітюх А.* Треті особи в адміністративному судочинстві: особливості статусу / А. Смітюх // Юрид. Радник. – 2008. - №1 (21). – с. 83-86.
5. *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV* // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. - № 35-36, 37. – ст. 446.

6. Бек О. О. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых актов: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.15 / О. О. Бек. – М., 2007. – 24 с.

7. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: монографія / Я. С. Рябченко; за заг. ред. В. В. Зуй. – Х.: ФІНН, 2011. – 136 с.

Сидей Я. Я., Селіванов О. А. Залучення громадянином третіх осіб при розгляді адміністративних спорів

У статті досліджено участь третіх осіб під час оскарження нормативно-правових актів. Проаналізовано права та обов'язки третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та третіх осіб, які не заявляють подібні вимоги, залучення їх до участі в справі. Встановлено, що для цієї категорії справ характерні певні особливості, що стосуються прав і обов'язків позивача, примирення сторін та ін.

Ключові слова: оскарження, треті особи, нормативно-правовий акт, судовий контроль, провадження, учасники, права і обов'язки, залучення третіх осіб до участі в справі, процесуальне правонаступництво.

Сидей Я. Я., Селиванов А. А. Привлечение гражданином третьих лиц при рассмотрении административных споров

В статье исследовано участие третьих лиц при обжаловании нормативно-правовых актов. Проанализированы права и обязанности третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования на предмет спора, и третьих лиц, не заявляющих подобные требования, привлечение их к участию в деле. Установлено, что для этой категории дел характерны определенные особенности, касающиеся прав и обязанностей истца, третьего лица, примирения сторон и др.

Ключевые слова: обжалование, третьи лица, нормативно-правовой акт, судебный контроль, производства, участники, права и обязанности, привлечение третьих лиц к участию в деле, процессуальное правопреемство.

Sidey Ya., Selivanov A. Citizen involvement of third parties in administrative disputes

This article explores the participation of third parties in the appeal against legal acts. Analysis of the rights and obligations of third parties who claim separate requirements in terms of the dispute, and third parties that do not make such claims involve them in the case. Established that for this category of cases is characterized by certain features relating to the rights and obligations of the plaintiff, conciliation and others.

Key words: appeal, third party legal act, judicial review, proceedings, the participants, the rights and obligations of third parties to participate in the case, procedural succession.