

ТРЕТІ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ

Андрей СМІТЮХ

ТРЕТЬИ ЛИЦА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА

Розглянуто проблеми, викликані особливостями процесуального статусу третіх осіб, а саме - третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору в адміністративному судочинстві. Зроблено висновок про те, що зазначені особливості є штучними, вони не обумовлені об'єктивними відмінностями адміністративних справ. Надано пропозиції щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. Зроблено висновок про необхідність усунення тих розбіжностей між процесуальними кодексами, які не обумовлені певними особливостями розглядуваних спорів, тобто, не є закономірними; розбіжностей, що склалися випадково, через те що різні процесуальні кодекси розробляли різні групи розробників у різні часи.

Ключові слова: треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору; учасники процесу; адміністративне судочинство,

Рассмотрены проблемы, возникающие в связи с особенностями статуса третьих лиц, а именно - третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования на предмет спора в административном судопроизводстве. Сделан вывод о том, что указанные особенности являются искусственными, они не обусловлены объективными отличиями административных дел. Даны предложения по внесению изменений в Кодекс административного судопроизводства Украины. Сделан вывод о необходимости устранения тех расхождений между процессуальными кодексами, которые не обусловлены особенностями рассматриваемых споров, сложились случайно, в силу того что различные процессуальные кодексы разрабатывали разные группы разработчиков в разное время.

Ключевые слова: третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет спора; участники процесса; административное судопроизводство.

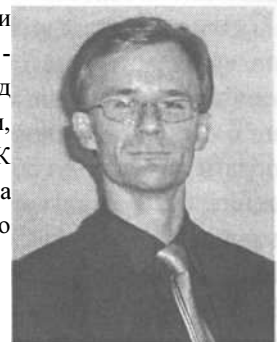
Процесуальні кодекси нового покоління - Цивільний процесуальний кодекс України 2004 р. (далі - ЦПК України) і Кодекс адміністративного судочинства України 2005 р. (далі - КАС України) у цілому демонструють високий рівень юридичної техніки. Особливо слід підкреслити, що на відміну від розробників Цивільного та Господарського кодексів України, прийнятих Верховною Радою України 16 січня 2003 року, автори КАС України та ЦПК України намагалися діяти в одній системі координат, через що кодекси побудовано на схожих засадах, багато норм, особливо в розділах «Загальні положення», або дубльовано або викладено подібним чином.

З іншого боку, деякі новели КАС України не можна віднести до позитивного досвіду: вони утворюють суто штучні проблеми, не обумовлені особливостями адміністративного судочинства, та, у свою чергу виводять КАС України за межі спільного контексту ЦПК України та Господарського процесуального кодексу України 1991 р. (далі - ГПК України).

Звісно, усе зазначене вище не стосується тих відмінностей адміністративного судочинства, які справді обумовлені особливостями відповідних категорій справ, отже - є виправданими та закономірними.

Утім, деякі відмінності КАС України, на наш погляд, склалися випадково.

До таких відмінностей належать, зокрема, положення щодо третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору в адміністративному судочинстві.



Андрій СМІТЮХ,
кандидат юридичних
наук, юрист юридичної
фірми «АНК», м. Одеса

Слід зазначити, що треті особи, які **не** заявляють самостійні вимоги на предмет спору були запозичені з цивільного та господарського процесу до адміністративного судочинства без жодних змін: згідно з ч.2 ст.53 КАС України, треті особи, які **не** заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача в 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, або з ініціативи суду. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Такі самі норми містять ст.35 ЦПК України і ст.27 ГПК України.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (далі - треті особи), також є традиційними учасниками цивільного процесу.

Із цивільного процесу цей інститут було також запозичено до процесу господарського, а згодом, із прийняттям КАС України, - до процесу адміністративного.

Згідно зі ст. 107 Цивільного процесуального кодексу УРСР 1963 року (далі - ЦПК УРСР), ст.34 ЦПК України, так само, як ст.26 ГПК України, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити у справу до прийняття рішення судом, подавши позов **до однієї або двох сторін**. Ці особи мають усі процесуальні права і обов'язки позивача.

Отже, статус третіх осіб у цивільному та господарському процесі є однаковим.

Слід зазначити, що в теорії радянського цивільного процесу питання про те, чи може третя особа подати позов не до обох сторін справи, а лише до однієї, було розв'язане ще у 50-х - на початку 60-х років ХХ сторіччя, тобто - до прийняття нових ЦПК радянських республік (у тому числі - ЦПК УРСР): К.С. Юдельсон вважав, що така особа адресує свої претензії завжди обом сторонам [1, с. 73-74], у той час, як більшість дослідників, зокрема - М.О. Гурвич, А.Ф. Клейнман, І. М. Іл'їнська - що позов третьої особи може бути заявлений як до обох сторін, так і до однієї з них [2, с. 61; 3 с. 108; 4, с. 32].

Таким чином, у цивільному та господарському процесі, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору можуть перебувати в стані конфлікту

або з відповідачем, або з позивачем, або з обома сторонами справи.

Утім, статус третіх осіб згідно з КАС України має особливості, що утворюють досить серйозні проблеми.

По-перше, ст.53 КАС України встановлює, що треті особи мають пред'явити позов **до сторін**, стандартне для інших процесуальних кодексів застереження про можливість подати позов до однієї сторони, у КАС України відсутнє.

По-друге, згідно з тією самою ст.53 КАС України, задоволення адміністративного позову таких осіб має цілком або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Отже, на відміну від цивільного та господарського процесу, третя особа в адміністративному процесі завжди перебуває в конфлікті як із відповідачем, так і з первісним позивачем.

Згідно зі ст.17 КАС України, компетенція адміністративних судів поширюється на:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) 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 укладання та виконання адміністративних договорів;
- 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом (згідно з ч.4 ст.50 КАС України, це справи про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Ситуація, за якої третя особа заявляє адміністративний позов водночас до позивача та відповідача при тому, що задоволення цього позову виключає задоволення вимог позивача до відповідача можлива лише щодо обмеженого кола спорів. Найбільш вірогідне це в разі спору між суб'єктами владних

повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління. Наприклад: якщо обласна державна адміністрація подає адміністративний позов до обласної ради про встановлення наявності певного спірного повноваження в адміністрації, міська рада міста обласного значення може, як третя особа яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, подати позов як до ради, так і до адміністрації про встановлення наявності цього спірного повноваження в міській раді.

Утім, якщо обласна державна адміністрація подасть вимогу не про встановлення наявності цього повноваження в адміністрації, а про визнання протиправним акту обласної ради, міська рада не зможе вступити до справи в якості третьої особи, оскільки задоволення її вимог не виключатиме задоволення вимог адміністрації.

Найбільші проблеми ці штучні обмеження, встановлені КАС України утворюють у найпоширенішій категорії адміністративних справ: у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Акт індивідуальної дії може стосуватися певної кількості осіб (наприклад - мешканців будинку). Цілком логічним виглядає вступ низки третіх осіб із вимогами про визнання протиправним акту та відшкодування кожній з осіб спричиненої актом шкоди до ініційованої первісним позивачем адміністративної справи з аналогічними вимогами.

На жаль, КАС України, фактично, забороняє це:

- по-перше, у третіх осіб не може бути адміністративних вимог до позивача - такого саме громадянина;
- по-друге, як правило, адміністративні вимоги позивача третіх осіб не виключають одна одну.

Так само, КАС 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).

Така позиція законодавця призводить до необхідності порушувати низку майже однакових, (однорідних) адміністративних справ, що «впливають з одних і тих самих правовідносин» [5, с. 296], фактично - здійснювати їх штучне «клонування», всупереч принципу процесуальної економії [6, с.97; 7, с.14].

Усі ці негаразди ускладнюються також відсутністю в КАС України інституту «похідних» позовів, або позовів в інтересах необмеженого кола осіб: громадяни вимушені відстоювати кожен своє «персональне» право в окремих судових справах, без можливості об'єднати зусилля в одній гучній справі, як треті особи та без можливості відстоювати свої права в контексті прав певної спільноти (мешканців будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, нарешті - територіальної громади селища, села, міста).

Також, згідно з ч.І ст.72 КАС України, обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи **або особа, щодо якої встановлено ці обставини**. Отже, якщо факт встановлено щодо певної особи, вона не доводить його при розгляді інших справ, незалежно від того, за участі яких осіб розглядатимуться наступні справи.

Це положення, в контексті обмежень щодо третіх осіб, може ставити результат розгляду всіх однорідних справ, порушених окремими позивачами від результатів розгляду однієї справи, рішення у якій першим набере законної сили. Отже, відповідач може обрати «найслабшого», з точки зору юридичної та організаційної підготовки, позивача, форсувати провадження у такій справі з тим, щоб згодом використовувати отримане рішення в інших справах як преюдиціальне. Якби всі особи, чії права порушено, могли вступити в одну справу, порушену позивачем, як треті особи, що заявляють свої вимоги на предмет спору, їхні спільні зусилля з обґрунтування правової позиції та доказування, були б значно ефективнішими та більше би сприяли встановленню істини та законному вирішенню публічно-правового спору.

Отже, в контексті всього викладеного вище, особливості статусу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору в адміністративному процесі, є, на наш погляд суто вигаданими: утворюючи штучні проблеми, ці особливості ніяк не сприяють розв'язанню завдань адміністративного судочинства, якими згідно ч.І ст.2 КАС України є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

В адміністративному судочинстві слід, на наш погляд, повернутися до класичної, виробленої теорією цивільного процесу та перевіреної ЦПК УРСР, ЦПК України та ГПК України моделі статусу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору у господарському та цивільному судочинстві:

- дозволивши третім особам (принаймні - у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності) вступати до адміністративної справи із позовом як до обох сторін, так і до однієї з них;
- виключивши з КАС України застереження, згідно з яким задоволення адміністративного позову третіх осіб має цілком або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Ще одним висновком є більш загальна теза про необхідність усунення тих розбіжностей між

процесуальними кодексами, які не обумовлені певними особливостями розглядуваних спорів, тобто, не є закономірними; розбіжностей, що склалися випадково, через те, що різні процесуальні кодекси розробляли різні групи розробників у різні часи. Такі невиправдані розбіжності створюють суто штучні перепони уніфікації практики процесу при розгляді різних категорій справ.

Через подібну уніфікацію юрист-практик залишатиметься в одній системі базових понять та процесуальних інститутів, що матимуть єдиний зміст незалежно від того, якою справою він займатиметься: справою адміністративної юрисдикції, господарською або цивільною справою.

Врешті-решт така уніфікація допоможе усунути більшість підстав для маніпулювання процесуальними відмінностями, зокрема-для намагань штучно ініціювати розгляд справи у суді іншої, невідповідної юрисдикції.

Список використаних джерел

- 1 Юдельсон К. С. Советский гражданский процесс. - М., 1956. - 476 с.;
- 2 Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу. - М., 1950. - 352 с.;
- 3 Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. - М., 1954. - 412 с.;
- 4 Ильинская И. М. Участие третьих лиц в гражданском процессе. - М., 1962. - 332 с.;
- 5 Штефан М. Й. Цивільний процес. - К.: Ін Юре, 1997. - 608 с.;
- 6 Смітюх А. В. Створення та використання однорідних процесуальних ситуацій в господарському процесі // Підприємництво, господарство і право. - 2005. - № 9. - С. 97-99;
- 7 Смітюх А. В. Юридические стратегии в действии. // Юридическая практика. - 2005. - 9 августа 2005. - №32 (398). -С. 1, С. 14-15. ж