
Я. РЯБЧЕНКО,

*асистент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»
кандидат юридичних наук*



УДК 342.9.03(094)

Участь третіх осіб під час оскарження нормативно-правових актів

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. 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, процесуальне правонаступництво.

У правовій державі важливе значення надається судовим процедурам врегулювання конфліктів, що виникають між громадянами і суб'єктами владних повноважень. Водночас зростає роль судової влади в нашій державі, яка обумовлена передусім тим, що суди, крім того, що розглядають справи з оскарження нормативно-правових актів, ще й здійснюють судовий контроль стосовно правового змісту нормативно-правових актів, які видаються органами виконавчої влади. Цілком очевидно, що процедура оскарження нормативно-правових актів забезпечує належний

судовий захист прав і свобод громадян у сфері взаємовідносин з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, забезпечує формування правової держави й досягнення пріоритетів, проголошених Конституцією України.

Процедура оскарження нормативно-правових актів визначається у Кодексі адміністративного судочинства України, який містить норми, що встановлюють особливості провадження у справах щодо такого оскарження. Досліджуване провадження складається зі стадій, етапів, окремих процесуальних дій та від-

повідних учасників. Виходячи зі змісту норм Кодексу адміністративного судочинства України, можна виділити такі групи учасників адміністративного процесу: 1) адміністративний суд, до компетенції якого Кодексом адміністративного судочинства України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ; 2) особи, які беруть участь у справі, – сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб; 3) інші учасники адміністративного процесу – секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. На підтримку наведеного подібний поділ учасників адміністративного процесу на види висвітлено також у науковій літературі адміністративного процесуального спрямування [2, с. 120–191; 3, с. 243, 244, 307, 308]. З огляду на вищевикладені міркування можемо виокремити таких учасників провадження з оскарження нормативно-правових актів, а саме: заінтересованих у ході справи осіб (позивач, відповідач, сторони процесу, треті особи, представники сторін і третіх осіб); осіб, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач); прокурора або його заступників; заінтересованих осіб, які беруть участь у справі, та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Серед наведених вище учасників досліджуваного провадження вагомую роль відіграють треті особи, представники сторін та третіх осіб. Треті особи – у цивільному, адміністративному й господарському процесі особи, які

захищають своє право та охоронювані законом інтереси у справі, порушеній за позовами інших осіб (сторін) [4, с. 569–570]. На думку О. В. Кузьменко та М. В. Лошицького, треті особи – це учасники адміністративного процесу, які вступають чи залучаються до цього процесу в будь-який час, до його завершення, з метою реалізації власних специфічних інтересів, таких, що повністю або частково відрізняються від інтересів сторін [5, с. 12]. Можна погодитися з наведеним вище та додати, що такі особи можуть мати права позивача у провадженні з оскарження нормативно-правових актів і подавати позов до адміністративного суду не лише на захист своїх прав, свобод та інтересів, а й необмеженої кількості осіб, яких стосується оскаржуваний акт. Відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України, треті особи поділяються на тих, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та на тих, які не заявлять 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 з первісним позивачем [6, с. 83–86]. На-

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, пере-

кладачам; 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 [7]. 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 [8, с. 9–10].

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 оскар-

ження 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 [9, с. 103, 110, 127].

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 справі з оскарження нормативно-правового акта.

Доволі цікавими вбачаються положення Кодексу адміністративного судочинства України, в яких зазначено, 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 інте-

реси 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 предмет 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, можна стверджувати, що Міністерство юстиції України доцільно було б 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.

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 [7]. 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 оскаржуються, 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 повинні враховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження у такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими.

На підставі наведеного доходимо висновку, що треті особи як учасники провадження з оскарження нормативно-правових актів мають реалізовувати свої процесуальні права відповідно до чинного закону й у межах певного лише ними здійснюваного провадження, оскільки суд повинен задовольняти лише умотивовані вимоги, що висувуються третіми особами, незалежно від того, чи будуть задоволені вимоги позивача у справі з оскарження нормативно-правового акта, а також враховувати особливості, пов'язані з примиренням сторін, та процесуальний статус позивача у таких справах.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
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. Правознавство : словник термінів / за ред. В. Г. Гончаренко. – К. : Юрисконсульт, КНТ, 2007. – 636 с.
5. Адміністративне судочинство : методичні матеріали / О. В. Кузьменко, М. В. Лошицький. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – 16 с.
6. Смітюх А. Треті особи в адміністративному судочинстві: особливості статусу / А. Смітюх // Юрид. радник. – 2008. – № 1 (21). – С. 83–86.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
8. 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.
9. Рябенко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : монографія / Я. С. Рябенко ; за заг. ред. В. В. Зуй. – Х. : ФІНН, 2011. – 136 с.

Стаття надійшла до редколегії 05.09.2013.

Рябенко Я. Участие третьих лиц во время обжалования нормативно-правовых актов

Статья посвящена исследованию участия третьих лиц во время обжалования нормативно-правовых актов. Проанализированы права и обязанности третьих лиц, которые заявляют самостоятельные требования на предмет спора, и третьих лиц, которые не заявляют подобных требований. Установлено, что для данной категории дел характерны определенные особенности, касающиеся прав и обязанностей истца, примирения сторон и др.

Ключевые слова: обжалование, третьи лица, нормативно-правовой акт, судебный контроль, производство, участники, права и обязанности, процессуальное правопреемство.

Ryabchenko Ya. Participation of the third persons during appeal of normative acts

The article is sanctified to research of participation of the third persons during appeal of normatively acts. The right and duties the third persons, that declare independent requirements for the purpose a dispute, and third persons that does not declare similar requirements, are analysed. It is selected, that the third person in an administrative process always is in a conflict both with a defendant and with a primary plaintiff. It is set that for this category of case characteristic certain features that touch rights and duties of plaintiff, reconciliation of parties and other. Certain suggestions are made in relation to an improvement on to legislative level of possibility of bringing in of the third persons which do not declare independent requirements for the purpose a dispute in case on the appeal of normative acts.

Keywords: appeal, third persons, normative act, judicial control, production, participants, right and duties, judicial legal continuity.