

**РЕАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ТРЕТІХ ОСІБ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ЗАСОБУ
ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ
ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ**

**IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE OF THIRD PARTIES
IN THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION AS THE MEANS
OF THE RIGHTS, FREEDOMS AND LAWFUL INTERESTS
OF PHYSICAL AND LEGAL ENTITIES PROTECTION**

Шерстюк Г.М.,

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету
Запорізького національного університету,
адвокат, керуюча Адвокатським бюро Ганни Шерстюк*

У статті розглянуте питання практичного застосування статті 49 Кодексу адміністративного судочинства України щодо залучення третіх осіб до участі в розгляді судової справи по суті. Проаналізовані судові рішення, ухвалені після набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України в новій редакції. Акцентовано увагу на доцільності залучення третіх осіб за умови недопущення зловживання ними правами учасника судового процесу.

Ключові слова: треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, ефективність захисту прав, добросовісність реалізації прав учасника процесу, верховенство права.

Стаття посвячена рассмотрению вопроса о практическом применении статьи 49 Кодекса административного судопроизводства Украины, касающейся привлечения третьих лиц к участию в рассмотрении дела в судах по существу. Проанализированы решения судов, которые были вынесены после вступления в законную силу Кодекса административного судопроизводства Украины в новой редакции. Акцентировано внимание на целесообразности привлечения третьих лиц при условии недопуска злоупотребления ими правами участника судебного процесса.

Ключевые слова: третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет спора, третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет спора, эффективность защиты прав, добросовестность реализации прав участника процесса, верховенство права.

Under the consideration in the article is the issue of practical implementation of the article 49 of the Code of Administrative Jurisdiction of Ukraine in respect of the engagement of the third parties into the court proceedings in essence. The court decisions analyzed have been approved after the entry into force of the Code of Administrative Jurisdiction of Ukraine in the new edition. The attention is focused on advisability of engagement of the third parties on condition of prevention their abuse of the court proceedings participant's rights.

Key words: third parties who does not represent any independent claims regarding the disputed matter, third parties who claim independent claims regarding the disputed matter, the effectiveness of the rights protection, fair practices in the implementation of the court proceedings participant's rights, supremacy of law.

Постановка проблеми. Юридична практика до способів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб відносить певні шляхи, закріплені в процесуальному законодавстві, що мають бути сформульовані в прохальній частині позовної заяви та викладені в резолютивній частині судового рішення. Однак задля реалізації належного й достатнього захисту прав і інтересів особи в умовах дотримання принципу верховенства права, необхідно враховувати та використовувати всі можливі та допустимі засоби, передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема шляхом реалізації інституту третіх осіб.

Проблема реалізації інституту третіх осіб в адміністративному судочинстві полягає насамперед у тому, що суди, приймаючи остаточне рішення, повинні уважно відстежувати коло осіб, чий права й інтереси може зачепити ухвалене судові рішення по суті спору, одночасно із цим не допускаючи до участі осіб, клопотання щодо залучення яких не містить достатніх підстав і правового обґрунту-

вання, з метою недопущення затягування розгляду судової справи в суді та відповідно ускладнення виконання рішення й відновлення(захисту) порушених прав особи.

Мета статті – дослідження реалізації інституту третіх осіб в адміністративному судочинстві як засобу захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції 03.10.2017 р. закріплене основне завдання адміністративного судочинства: справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Зазначений принцип відповідає меті та завданням адміністративної юстиції в цілому, що спрямовані на захист прав та інтересів найбільш уразливої ланки суспільства (фізичних і юридичних осіб) від протиправних рішень, дій чи

бездіяльності суб'єктів владних повноважень, дотримуючись при цьому законності, обґрунтованості, безсторонності, добросовісності, розсудливості та необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване рішення суб'єкта владних повноважень [1, с. 5].

Кодекс адміністративного судочинства України в новій редакції від 03 жовтня 2017 р. (далі – КАС України) уже закріпив основні способи захисту прав і свобод осіб, які можуть бути використані під час судового захисту порушених прав та інтересів. Так, стаття 5 КАС України закріпила певні способи захисту, які може використати особа під час звернення до адміністративного суду з відповідним позовом у кожній конкретній ситуації, одночасно зазначивши, що захист прав і законних інтересів особи може здійснюватися і в інший спосіб, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист прав, свобод і інтересів особи від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [1, с. 8]. Однак на практиці можна часто стикатися з тим, що не завжди під час розгляду адміністративних справ дотримуються принципу забезпечення захисту прав, свобод і інтересів усього кола осіб, кого цей спір зачіпає. На нашу думку, до способів захисту прав, свобод і інтересів особи в адміністративному процесі можна віднести інститут третіх осіб – своєчасне залучення третіх осіб до участі в судовому розгляді справи задля забезпечення принципу законності, рівності та диспозитивності адміністративного судочинства.

КАС України у статті 49 визначає види й ознаки третіх осіб в адміністративному процесі та закріплює порядок їх вступу та залучення до розгляду адміністративної справи по суті [1, с. 37]. Так, законодавець визначив два види третіх осіб в адміністративному процесі: треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, і треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору. Ураховуючи відмінності статусу третіх осіб один від одного, відрізняється порядок їх залучення до розгляду адміністративної справи та відповідно їхні права як учасника судового процесу.

Треті особи, що не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного провадження.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень є ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 24.01.2018 р. у справі № 814/2963/17 за позовом Управління Міністерства внутрішніх справ України в Миколаївській області до Управління Державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції в Миколаївській області відділу примусового виконання рішень про визнання протиправною та скасування постанови від 13.12.2017 р. № 55095978, яка винесена за результатами розгляду клопотання ОСОБА_3 про залучення її до участі у справі в якості третьої особи, яка не

заявляє самостійних вимог щодо предмета спору. Суд, проаналізувавши те, що зазначене клопотання надійшло після відкриття провадження у справі й містить достатні підстави для того, що результати розгляду справи безпосередньо впливатимуть на його права та обов'язки, вирішив задовольнити подане клопотання та залучити ОСОБА_3 до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, зобов'язавши позивача протягом двох днів із дня отримання копії цієї ухвали направити ОСОБА_3 копію позовної заяви з додатками [2].

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть бути залучені до участі у справі за клопотанням учасників справи. В якості прикладу наведемо ухвалу Верховного Суду як суду першої інстанції від 09.01.2018 р. у справі № 800/164/17, яка була винесена за результатами розгляду матеріалів позовної заяви ОСОБА_1 до Вищої ради правосуддя (третья особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, – Вища кваліфікаційна комісія суддів України), про визнання протиправними та скасування рішень. До початку першого судового засідання з розгляду цієї справи в порядку спрощеного провадження було розглянуте клопотання представника Вищої ради правосуддя про залучення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до участі в справі як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору. Клопотання мотивоване тим, що рішення у справі може вплинути на права й обов'язки Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а матеріали дисциплінарної справи щодо позивача зберігаються в Комісії. Суд, проаналізувавши матеріали справи, прийшов до висновку про наявність підстав для залучення третьої особи до участі у справі, ураховавши, що рішення Вищої ради правосуддя від 23.03.2017 р. № 596/0/15-17, яке є предметом спору, прийняте відповідачем на підставі матеріалів дисциплінарної справи та рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 11.01.2017 р. № 3/дп-17 про застосування дисциплінарного стягнення у вигляді внесення подання до Вищої ради правосуддя про звільнення з посади судді [3].

Також суд може залучити до участі у справі третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, якщо під час вирішення питання про відкриття провадження у справі або під час підготовки справи до судового розгляду встановить, що рішення може вплинути на права й обов'язки осіб, які не є стороною у справі.

Так, ухвалою Луганського окружного адміністративного суду від 24.01.2018 р. у справі № 812/2120/17 щодо розгляду адміністративної справи по суті під час першого судового засідання було вирішене клопотання про залучення третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача, і залучено відділ освіти Северодонецької міської ради Луганської області та Северодонецьку міську раду Луганської області в якості третіх осіб на стороні відповідача.

Таке рішення було прийняте на підставі того, що згідно зі статутними документами, відповідач функціонально підпорядковується відділу освіти Северодонецької міської ради Луганської області, засновником і власником майна установи є Северодонецька міська рада. Таким чином, суд прийшов до висновку, що розгляд справи по суті про вжиття заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) у вигляді заборони на експлуатацію будівлі, споруди, приміщень, що знаходяться в користуванні Северодонецького дитячо-юнацького комплексу «Юність», може вплинути на права й обов'язки осіб, які не є стороною у справі, і за власною ініціативою суд залучив таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору [4].

Також 24.01.2018 р. Кіровоградський окружний адміністративний суд ухвалою про відкриття провадження у справі № П/811/225/18 про скасування рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень за правилами спрощеного (письмового) провадження вирішив залучити в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача приватне підприємство «Агрофірма «Панчеве» [5].

Хочеться звернути увагу на те, що судами перших інстанцій не завжди було дотримано принцип доцільності залучення третіх осіб до участі у справі. У результаті такого ігнорування судом касаційної інстанції було скасоване та направлено на новий розгляд рішення адміністративних судів попередніх інстанцій з обов'язковим залученням третіх осіб.

Так, у Постанові Верховного Суду від 23.01.2018 р. у справі № 810/2549/15 під час попереднього розгляду касаційної скарги про визнання протиправними дій та скасування запису про державну реєстрацію припинення юридичної особи було встановлено, що розгляд справи в першій і апеляційній інстанції щодо оскарження дій Реєстратора про внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців щодо припинення Товариства шляхом його перетворення на приватне акціонерне товариство «Страпс» безпосередньо впливає на права, інтереси й обов'язки останнього щодо реалізації повного правонаступництва господарського товариства. До такого висновку суд прийшов на підставі аналізу письмових доказів – протоколу загальних зборів Товариства від 11.12.2014 р., у яких взяли участь 100% його учасників, де було прийняте рішення про перетворення Товариства на приватне акціонерне товариство «Страпс», яке є повним правонаступником прав і обов'язків Товариства. У цьому разі, якщо у передбачений Цивільним і Господарським кодексами України спосіб не відбулося зміни організаційно-правової форми Товариства та не здійснено реєстрації статутних документів приватного акціонерного товариства «Страпс», то рішення суду по заявленому адміністративному позову стосується істотних і суттєвих корпоративних прав, свобод, інтересів та обов'язків осіб – учасників Товариства, що прийняли рішення про його перетворення. Отже, у цьому разі Верховний Суд установив порушення

норм процесуального права, адже розгляд справи відбувся без залучення до участі в її розгляді зазначених осіб, хоча рішення безпосередньо стосується їхніх прав, свобод, інтересів і обов'язків, і прийняв рішення про скасування попередніх судових рішень із направленням справи на новий розгляд [6].

Цікава ситуація описана й у постанові Верховного Суду від 23.01.2018 р. у справі № 2119/2493/12 за касаційною скаргою ОСОБА_1 на постанову Одеського апеляційного адміністративного суду від 21.10.2015 р. про визнання протиправними дії щодо проведення позапланової перевірки та припису про усунення порушень законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил. У цій постанові зазначено, що Одеський апеляційний адміністративний суд розглянув справу за апеляційною скаргою ОСОБА_4, ніяк не мотивувавши при цьому наявність у неї права на оскарження, не обґрунтував, що суд першої інстанції вирішив питання про права, свободи, інтереси чи обов'язки ОСОБА_4. Однак Верховний Суд звертає також увагу на те, що апеляційний суд у своїй постанові зазначив, що ОСОБА_4 не навела, на які саме її права, свободи й інтереси може вплинути судові рішення у справі у спірних публічно-правових відносинах між позивачем ОСОБА_1 і відповідачем Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю. Таким чином, апеляційний суд визнав необґрунтованими доводи ОСОБА_4 щодо необхідності її залучення до участі у справі у якості третьої особи. Разом із тим апеляційний суд усупереч вказаному власному висновку переглянув справу за скаргою особи, не встановивши наявності в неї права на апеляційне оскарження. Отже, порушуючи норми КАС України, суд апеляційної інстанції не дослідив докази у справі в частині визначення порушення прав, свобод, інтересів чи обов'язків ОСОБА_4 у спірних правовідносинах та у зв'язку з прийняттям рішення судом першої інстанції. Таким чином, суд прийшов до висновку про порушення судом апеляційної інстанції норм процесуального права, і згідно з положеннями пункту 1 частини 2 статті 353 КАС України скасував постанову та направив указану справу на новий розгляд до суду апеляційної інстанції [7].

Під час вирішення питання щодо залучення третіх осіб до участі до розгляду справи по суті судами необхідно дотримуватися законності й розумності, не порушуючи при цьому прав і інтересів інших учасників судового розгляду. Так, Верховним Судом 09.01.2018 р. було винесено ухвалу у справі № 800/591/17, якою розглядалася справа за позовом ОСОБА_2 до Вищої ради правосуддя про визнання незаконною бездіяльності щодо ненадання публічної інформації та зобов'язання надати інформацію в порядку спрощеного провадження, відмовивши Позивачу в задоволенні клопотання про залучення третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки, урахувавши предмет спору та зміст

спірних правовідносин, указувалося на те, що судові рішення в цій справі не може вплинути на права й обов'язки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [8].

Схожа ситуація має місце і в ухвалі Верховного Суду від 22.01.2018 р. у справі № 800/378/18 за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Президента України Порошенка Петра Олексійовича, треті особи: Кабінет Міністрів України, Харківська обласна державна адміністрація, Краснокутська районна державна адміністрація Харківської області про визнання протиправним і скасування Розпорядження Президента України Порошенка Петра Олексійовича № 151/2017-рп від 24.07.2017 р. «Про звільнення ОСОБА_1 з посади голови Краснокутської районної державної адміністрації Харківської області». Під час першого судового засідання стороною позивача було заявлено низку клопотань, одним із яких було клопотання про залучення Управління Служби безпеки у Харківській області в якості третьою особи без самостійних вимог на стороні відповідача. Однак судом було відмовлено в задоволенні поданого клопотання у зв'язку з тим, що стороною позивача не надано докази того, що рішення в цій справі може вплинути на права, інтереси чи обов'язки управління Служби безпеки України в Харківській області [9].

Також хочемо звернути увагу на одну цікаву ухвалу Верховного суду від 22.01.2018 р. у справі № 800/248/17, яка винесена за результатами розгляду клопотання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про залучення Громадської ради доброчесності в якості третьою особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, до участі у справі за позовом ОСОБА_1 до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання незаконним і скасування рішення. Відповідач обґрунтував

заявлене клопотання тим, що спірне рішення в цій справі винесене з урахуванням висновку Громадської ради доброчесності від 03.05.2017 р. і є підставою для залучення її до участі у справі в якості третьою особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору. Однак суд, проаналізувавши наведені підстави та вимоги статті 49 КАС України, прийшов до висновку про недоцільність і безпідставність заявленого клопотання, мотивуючи це тим, що спір виник із приводу рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно непідтвердження здатності ОСОБА_1 здійснювати правосуддя, тому рішення справи по суті жодним чином не вплине на права, інтереси чи обов'язки Громадської ради доброчесності, у зв'язку з чим підстави для залучення останньої до участі в розгляді справи в якості третьою особи відсутні [10].

Висновки. Суди всіх інстанцій адміністративної юрисдикції, маючи на меті насамперед захист прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень, до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання в кожній конкретній справі обов'язково повинні встановлювати коло осіб, яких стосується спір, що виник, на права та законні інтереси яких вплине рішення по суті в кожній конкретній справі, і залучити їх до судового розгляду в якості третіх осіб. Дотримання цього принципу судами необхідне й для того, щоб у осіб, на користь яких буде винесене судові рішення, не виникло складнощів із його безпосереднім виконанням, щоб у осіб, які не були залучені до розгляду справи в якості третіх осіб, не було підстав для оскарження ухваленого рішення, що тягне за собою неможливість своєчасного встановлення чи відновлення порушених прав, свобод і інтересів або припинення вчинення протиправних дій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 9.01.2018 р. (офіц. текст). К.: Паливода А.В., 2018. 236 с. (Кодекси України).
2. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 24.01.2018 р. у справі № 814/2963/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71763741>.
3. Ухвала Верховного Суду від 09.01.2018 р. по справі № 800/164/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71519955>.
4. Ухвала Луганського окружного адміністративного суду від 24.01.2018 р. у справі № 812/2120/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71763995>.
5. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 24.01.2018 р. у справі № П/811/225/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71763512>.
6. Постанова Верховного Суду від 23.01.2018 р. у справі № 810/2549/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71789670>.
7. Постанова Верховного Суду від 23.01.2018 р. у справі № 2119/2493/12. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71790019>.
8. Ухвала Верховного Суду від 09.01.2018 р. у справі № 800/591/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71519764>.
9. Ухвала Верховного Суду від 22.01.2018 р. у справі № 800/378/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71766358>.
10. Ухвала Верховного суду від 22.01.2018 р. у справі № 800/248/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71730667>.