

ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ ТА ІНШІ ФОРМИ УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА СТОРОНІ ВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

PROCESSIONAL MULTIPLICITY AND OTHER FORMS OF PARTICIPATION OF PUBLIC AUTHORITIES ON THE SIDE OF THE DEFENDANT IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Кохан А.С.,

студент II курсу магістратури
юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Визначені передумови та причини деяких випадків множинності суб'єктів владних повноважень на стороні відповідача в адміністративному процесі. Досліджуються такі форми участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі, як процесуальна співучасть та залучення їх до справи в якості третіх осіб.

Ключові слова: процесуальна співучасть, суб'єкт владних повноважень, адміністративний процес.

Определены предпосылки и причины некоторых случаев множественности субъектов властных полномочий на стороне ответчика в административном процессе. Исследуются такие формы участия субъектов властных полномочий в административном процессе, как процессуальное соучастие и привлечение их к делу в качестве третьих лиц.

Ключевые слова: процессуальное соучастие, субъект властных полномочий, административный процесс.

Given background and reasons of some cases of multiple participation of public authorities on the side of the defendant in the administrative process. Explored such forms of participation of public authorities in the administrative process as processual multiplicity and bringing them to the case as a third party.

Key words: processual multiplicity, the public authority, administrative process.

Нормальний процес розвитку суспільства можливий лише тоді, коли ефективний менеджмент різних інституцій управляє і координує сфери, на які поширюється його юрисдикція в площині своїх визначених правовими актами повноважень, і це поєднується із сприйняттям відповідних форм такого управління і відповідною реакцією на них у формах виконання, дотримання тощо відповідних правил, рішень і т.п. Однак характерною рисою демократичного суспільства є можливість не погодитися з рішенням (а також дією, бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень щодо здійснюваних ним владних управлінських функцій і висловити свою незгоду, зокрема, у формі адміністративного позову. У даній статті розглядатимуться не всі випадки участі суб'єктів владних повноважень на стороні відповідача в адміністративному процесі, а випадки існування процесуальної співучасті та залучення до справи суб'єктів владних повноважень в якості третіх осіб.

Конституція України, закони, зокрема і Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), підзаконні нормативно-правові акти, закріпили всі необхідні правові передумови участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі.

Відповідно до п.7 ч.1 ст.3 КАСУ суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [1].

Як зазначає В.М. Бевзенко, непоодиноким для управлінської діяльності органів виконавчої влади є спільне видання ними актів державного управління. Прикладом такого акту може бути Наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року, яким затверджено Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій. Проте, враховуючи зміст ст. 47, 50, 51 КАС України, визначення відповідача (наприклад, виходячи з обставин зазначеної ситуації) видається нам дещо ускладненим, оскільки обов'язок відповідати безумовно має бути покладений на всіх цих суб'єктів (Міністерство праці України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України), що, однак, не зовсім відповідає зазначеним нормам процесуального

законодавства, які не передбачають інститут співучасті в адміністративному процесі [2, с.120].

Цікавим прикладом є процедура, пов'язана із функціонуванням магазинів безмитної торгівлі. Так, відповідно до п.7 Порядку подання та розгляду заяв, надання, зупинення дії, анулювання дозволів на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 08.06.2012 № 692 Держмитслужба України та Адміністрація Держприкордонслужби України спільною робочою групою розглядають документи щодо надання, зупинення дії, анулювання дозволів на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі та приймають відповідне рішення. Отже, в разі оскарження відповідного рішення відповідачами як мінімум повинні бути вказані Адміністрації Державної прикордонної служби України і Державна митна служба України, які будуть співучасниками, на стороні відповідача, – так звана пасивна співучасть.

У червні 2012 р. ПП ДАНП «Авіакомпанія АНП» звернулося до Донецького окружного адміністративного суду з позовом до Державної митної служби України, Південної митниці, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Одеського прикордонного загону Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України і просило визнати недійсним спільний наказ Державної митної служби України та Адміністрації державної прикордонної служби України від 24.04.2012 № 232/278 «Про анулювання дозволу на відкриття магазину безмитної торгівлі» [3].

Ще раз варто наголосити, що, на жаль, законодавець не закріпив у КАСУ (на відміну від Цивільного процесуального і Господарського процесуального кодексів України) положення щодо існування процесуальної співучасті, що, на наш погляд, є суттєвою прогалиною, враховуючи випадки фактичного існування процесуальної співучасті в адміністративному процесі.

Суб'єкти владних повноважень вправі здійснювати правосуб'єктність третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Так само, як і суб'єкти, які здійснюють адміністративну процесуальну правосуб'єктність, суб'єкти владних повноважень, зокрема, у статусі третіх осіб, наділяються

процесуальними повноваженнями, які залежно від їх змісту поділяються на загальні та спеціальні. Процесуальні повноваження суб'єктів владних повноважень – третіх осіб, передбачені ст. 49 КАС України, подібно до інших осіб, які беруть участь у справі, дозволяють суб'єктам владних повноважень вільно брати участь у розгляді та вирішенні конкретної адміністративної справи, забезпечують добро-совісне розпорядження суб'єктами владних повноважень та іншими особами наданими правами [4, с.132].

Нерідко в правозастосовній практиці органи виконавчої влади беруть спільну, хоча й відмінну, участь у прийнятті певних рішень, вчиненні дій. Згідно з Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції» одним з основних завдань Міністерства юстиції України є державна реєстрація нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

Вплив на чинність нормативно-правових актів органів виконавчої влади проявляється в державній реєстрації нормативно-правових актів уповноваженими на те суб'єктами, оскільки, виходячи зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади набувають чинності лише за умови їх державної реєстрації.

Зазначеним Указом Президента України встановлено, що з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Державну реєстрацію здійснюють:

- нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю – Міністерство юстиції України;
- нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим – Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим;
- нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю – обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції;
- нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів – районні, районні у містах Києві та Севастополі управління юстиції.

Відтак, вплив на чинність нормативно-правових актів органів виконавчої влади проявляється в державній реєстрації цих актів уповноваженими на те суб'єктами, оскільки виходячи зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади набувають чинності лише за умови їх державної реєстрації [2, с. 276-277].

Таким чином, участь суб'єктів владних повноважень, які брали участь в ухваленні рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, що входять до предмета розгляду, є необхідною умовою повного та об'єктивного розгляду і вирішення справи, а суд, уповноважений розглядати та вирішувати адміністративну справу, вправі залучити цей орган до участі в справі [4, с. 131]. Як зазначає у своїй

праці О.М. Андруневчин, участь органів виконавчої влади в адміністративному процесі як третьої особи обумовлена організаційно-правовою природою цих органів, змістом правовідносин, які виникають між ними, їх посадовими і службовими особами та іншими органами виконавчої влади. Так, для виконання покладених на конкретний орган виконавчої влади завдань і функцій у його структурі створюються спеціальні підрозділи – департаменти, управління, відділи, сектори, групи тощо, які безпосередньо опікуються організацією та виконанням чітко визначених завдань [5, с.138].

Так, 26 липня 2006 року Печерський районний суд міста Києва розглянув адміністративний позов громадянки України Побережець С.Ю. до Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про визнання незаконним та невідповідним правовим актам вищої юридичної спільного наказу перелічених суб'єктів владних повноважень «Про затвердження зразка, технічного опису листка непрацездатності та Інструкції про порядок заповнення листка непрацездатності» від 03.11.2004 № 532/274/136-ос/1406, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 17 листопада 2004 р. за № 1454/10053, в частині розміщення в листку непрацездатності інформації про первинний та заключний діагнози та коду захворювання відповідно до МКХ-10 та скасувати його в цій частині [6].

При розгляді справи суд ухвалою залучив Міністерство юстиції України до розгляду справи в якості третьої особи без самостійних вимог, оскільки саме Міністерством юстиції було зареєстровано нормативно-правовий акт, що оскаржується.

Тому саме колегіальна участь суб'єктів владних повноважень, їх посадових і службових осіб у прийнятті рішень, колегіальне вчинення ними дій чи допущення бездіяльності, взаємна відповідальність цих суб'єктів є передумовою участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як третьої особи. Натомість, підстава участі цих органів в адміністративному судочинстві – це захист особистих суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; як і сторони, треті особи зацікавлені в результаті розгляду справи адміністративним судом. Це пояснюється тим, що на їх правове становище можуть вплинути наслідки розгляду судом спірної справи між сторонами [4, с.131].

Також слід пам'ятати, що так само, як й інші суб'єкти права, суб'єкти владних повноважень як особи, що беруть участь у справі, з метою захисту суб'єктивних прав та інтересів, запобігання ухвалення незаконного та необгрунтованого рішення у справі згідно з чинним адміністративним процесуальним законодавством України (ст. ст. 185, 211, 236, 246 КАС України) вправі оскаржувати постановлене судом рішення в їх адміністративній справі та подавати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами [4, с.133].

Отже, в адміністративному судочинстві України з огляду на складні процеси регулювання суспільних відносин, участь різних суб'єктів владних повноважень у вирішенні окремих конкретних завдань нерідко виникають ситуації залучення декількох суб'єктів, відповідальних за прийняте рішення (вчинену дію або бездіяльність), до участі в адміністративній справі на стороні відповідача у формі процесуальних співучасників або третіх осіб. Незважаючи на відсутність закріплення в КАСУ положень, що врегульовують інститут процесуальної співучасті, на конкретних прикладах було доведено фактичне використання цього інституту в практичній діяльності судів. Логічним і виправданим вбачається доповнення КАСУ нормою, яка б закріпила інститут процесуальної співучасті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр. : С. 439–475.
3. Справа № 2а/0570/7268/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25738738>
4. Бевзенко В.М. Участь органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві/В.М.Бевзенко//Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – (49) 2010. – С.127-134. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnuudpsu/2010_2/Bevzenko.pdf
5. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Оксана Михайлівна Андруневчин. – Л., 2012. – 231 с.
6. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. Спільнота споживачів та громадські об'єднання. – Київ. – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class_action_eu_ukraine.pdf

УДК 342.9

PROCESSUAL MULTIPLICITY AND OTHER FORMS OF PARTICIPATION OF PUBLIC AUTHORITIES ON THE SIDE OF THE DEFENDANT IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ ТА ІНШІ ФОРМИ УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА СТОРОНІ ВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Cohan A.S.,
second-year graduate student
faculty of Law
Kyiv National University
Taras Shevchenko

Given background and reasons of some cases of multiple participation of public authorities on the side of the defendant in the administrative process. Explored such forms of participation of public authorities in the administrative process as processual multiplicity and bringing them to the case as a third party.

Key words: processual multiplicity, the public authority, administrative process.

Визначені передумови та причини деяких випадків множинності суб'єктів владних повноважень на стороні відповідача в адміністративному процесі. Досліджуються такі форми участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі, як процесуальна співучасть та залучення їх до справи в якості третіх осіб.

Ключові слова: процесуальна співучасть, суб'єкт владних повноважень, адміністративний процес.

Определены предпосылки и причины некоторых случаев множественности субъектов властных полномочий на стороне ответчика в административном процессе. Исследуются такие формы участия субъектов властных полномочий в административном процессе, как процессуальное соучастие и привлечение их к делу в качестве третьих лиц.

Ключевые слова: процессуальное соучастие, субъект властных полномочий, административный процесс.

The normal process of social development is possible only when the effective management of various institutions manages and coordinates the areas covered by its jurisdiction in the plane defined by its acts of authority, and this combined with the perception of the appropriate forms of management and to respond to them in the form of performance, compliance so the relevant rules, decisions, etc. However, a feature of a democratic society is the ability to disagree with the decision (and action, inaction) of the power carried him on power management functions and express dissent, particularly in the form of administrative action. This article will be considered, not all instances of government entities on the side of the defendant in the administrative process, and cases of the existence of procedural participation and involvement in the affairs of government agencies as third parties.

The Constitution of Ukraine, the laws, including the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter – CSSA), subordinate regulations, secured all necessary legal prerequisites involvement of government agencies in the administrative process.

Pursuant to paragraph 7 of Article 3 of Part 1 of CSSA an authority – a government, local authority, their official or employee, other entity in the exercise of the power management functions on the basis of legislation, was including the delegated powers [1].

As the V.M. Bevzenko, not unusual for management of the executive branch is a joint publication by them of acts of gov-

ernment. An example of such an act may Decree of the Ministry of Labor of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine on June 28, 1993, which approved the Regulation on the conditions of part-time employees of state enterprises, institutions and organizations. However, given the content of art. 47, 50, 51 CAS Ukraine, identification of the defendant (e.g., based on the circumstances of this case) seems to be somewhat complicated because the obligation to meet the course must be based on all of these subjects (Ministry of Labor of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Finance Ukraine), which, however, does not meet the standards of procedural law that do not involve the Institute of participation in the administrative process [2, c.120].

An interesting example is the procedure associated with the operation of duty free shops. Thus, in accordance with paragraph 7 of the Procedure for submission and consideration of applications, granting, suspension, revocation of permits to open and operate a duty free shop, approved by the Ministry of Finance of Ukraine from 08.06.2012 № 692 State Customs Service of Ukraine and the State Border Service Administration Ukraine joint working group considered documents of granting, suspension, revocation of permits to open and operate a duty free shop and take appropriate action. Thus, if the defendants appeal the relevant decision should at least be given the Administration of the State Border Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine to be complicit, on the side of the defendant – the so-called passive complicity.