

## **ІНСТИТУТ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ СПІВУЧАСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

*Сформульовано поняття процесуальної співучасті. Розкрито передумови виникнення процесуальної співучасті та її види. Запропоновані доповнення до вітчизняного адміністративного процесуального законодавства*

**Ключові слова:** процесуальна співучасть, адміністративне судочинство.

*Сформулировано поняття процессуального соучастия. Раскрыто предпосылки возникновения процессуального соучастия и его виды. Предложены дополнения к отечественному административному процессуальному законодательству*

**Ключевые слова:** процессуальное соучастие, административное судопроизводство.

*The preconditions of the origin of the procedural participation are determined. The author's comprehension of the procedural participation and its types are proposed. The proposals to the administrative legislation of Ukraine are introduced*

**Key words:** procedural participation, administrative legal proceedings.

Сучасному адміністративному судочинству України притаманні процесуально-правові інститути, які належним чином не перевірені вітчизняною судовою

---

© БЕВЗЕНКО Володимир Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника Херсонського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ з наукової роботи

практикою й не достатньо обґрунтовані сучасною наукою адміністративного процесуального права. Одним із таких інститутів є процесуальна співучасть, яка з моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства України та з початком здійснення правосуддя в адміністративних справах доволі часто виникає під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Існуючі ж знання щодо процесуальної співучасті – переважно надбання науки цивільного процесуального права й не дають вичерпної відповіді щодо особливостей участі в адміністративному судочинстві фізичних осіб, суб'єктів владних повноважень.

Разом із тим говорити нині про цілковиту відсутність наукових розробок, присвячених вивченню інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України – невинновидно, оскільки певна увага адміністративним процесуальним інститутам приділялася, як провідними сучасниками адміністративно-правової науки і практики – В.Б. Авер'яновим, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янцем, Р.С. Мельником, О.М. Пасенюком, Ю.С. Педьком, так і автором<sup>1</sup>. Однак ці праці переважно присвячені проблемам застосування понять і категорій в адміністративному судочинстві, підвідомості публічно-правових спорів або ж загальним складнощам адміністративного процесу й адміністративного процесуального права. Втім, задля забезпечення якісного та однозначного застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України, переконані, що науковому аналізу безпосередньо мають бути піддані адміністративні процесуальні інститути, їх дія та застосування в національному адміністративному судочинстві.

Виникненню співучасті в адміністративному судочинстві мають передувати обставини, залежно від змісту та виду яких й утворюється відповідний вид співучасті. У нашому розумінні такими обставинами є матеріальні правовідносини, котрі характеризуються низкою ознак<sup>2</sup>. По-перше, такі відносини мають виключно публічно-правовий характер, а отже, їм притаманні: 1) можливість неодноразового виникнення й повторюваності; 2) через такі відносини здійснюються публічні права (виборчі права, права щодо публічних речей), виконуються публічні обов'язки (обов'язки суб'єктів владних повноважень, передбачені чинним законодавством) або ж 3) суб'єктами публічних повноважень порушуються, обмежуються чи не визнаються приватні повноваження інших осіб. По-друге, у матеріальних (публічно-правових) відносинах нерідко здійснюються функції та застосовуються методи державного управління; через публічно-правові відносини реалізується державне регулювання. По-третє, матеріальні (публічно-правові) відносини, які є передумовою виникнення процесуальної співучасті, – це завжди суспільні відносини, урегульовані нормами публічного права (нормами конституційного, адміністративного або ж адміністративного процесуального права). По-четверте, матеріальні правовідносини, які обумовлюють співучасть в адміністративному судочинстві завжди складні за суб'єктним складом: учасників у таких відносинах на одній із сторін завжди декілька, принаймні дві, а то й більше. Так, колегією суддів Печерського районного суду міста Києва розглядалася справа за адміністративним позовом територіальної виборчої комісії селища міського типу Козин, Козинської селищної ради та Горобець Валентини Іванівни до Центральної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії селища Козин, Державного реєстратора Обухівської районної державної адміністрації Київської області Дуплин Світлани Іванівни та Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Київській області в особі Управління адміністративної служби міліції про визнання незаконною бездіяльності Центральної виборчої

комісії, визнання незаконним та скасування рішення № 3 від 24 грудня 2005 р., рішення № 2 від 8 січня 2006 р. про визнання незаконними дій державного реєстратора, визнання недійсним запису про реєстрацію № 1342102000000928 від 24 лютого 2006 р. та зобов'язання вчинити дії<sup>3</sup>.

У квітні 2005 р. товариством з обмеженою відповідальністю сільськогосподарського підприємства «Нібулон» одночасно було подано позов до: 1) Державної податкової інспекції у м. Миколаєві ( правонаступник – Спеціалізована державна податкова інспекція по роботі з великими платниками податків у місті Миколаєві) та 2) Відділення Державного казначейства у м. Миколаєві ( правонаступник – Головне управління Державного казначейства України у Миколаївській області) за участю прокуратури Миколаївської області про стягнення бюджетної заборгованості з податку на додану вартість<sup>4</sup>. Зокрема, згідно зі ст. 11 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»<sup>5</sup> громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом: спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укріття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

По-п'яте, матеріальні правовідносини, як обставина, за якої може виникнути процесуальна співучасть, завжди мають спірний\* характер. Такого характеру правовідносини набувають внаслідок конкуренції застосування фізичними (юридич-

\* З точки зору української філології використання, зокрема, в адміністративному процесуальному законодавстві України, поняття «спір» є неправильним. Як зазначається, таке використання є небезпечною помилкою, що до того ж тиражується через засоби масової інформації та державні документи. Термін *спори*, який надто багаторазово повторюється в юриспруденції, став зрештою стилістично маркованою одиницею. Термін *спір* навіть в академічних юристів не викликає заперечень (а як же ще – *спор / спір!* [Див. наприклад: Російсько-український словник правничої мови / Гол. ред. А. Кримський. – К., 1926. – С. 192]), а суто українське *суперечка* – це, мовляв, народно-розмовна (стилістично нейтральна) форма. Проте для носія вже української мови термін *суперечка* є органічним як на розмовному рівні, так і на науковому, натомість *спір* викликає інші аналогії (порівн. ще й парадигму – *спори, спору, спірний* тощо). Носій гуцульського діалекту, наприклад, взагалі інакше зрозуміє аналізоване слово – як «льодохід» або як хворобу астму – «дихавицю» (через *спирати дихання*), а *спірний* – як «ситний» [Див.: Гуцульські говірки: Короткий словник / Відп. ред. Я. Закревська. – Львів, 1997. – С. 176] (через локальне фонетичне наближення *i//u*) // Демченко В.М. Неорганічне стилістичне маркування як фактор тиражування помилки // Мовознавство. – 2003. – № 5. – С. 67.

ними) особами наданих їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно-правового характеру, а також у зв'язку із зіткненням (конфліктом) правових інтересів цих осіб. Така конкуренція може виникнути як наслідок одночасного здійснення двома і більше фізичними особами: 1) права обирати на певній території дільниці до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституція України), 2) права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституція України), 3) здійснення інших конституційних прав, 4) обов'язку сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67 Конституції України)<sup>7</sup>. Втім, вказаний перелік підстав виникнення публічно-правових відносин між фізичними особами далеко не вичерпний. Наприклад, як доводять російські правники<sup>8</sup>, ситуації, за яких виникає чи можуть виникнути конфлікт інтересів, наслідки його виникнення умовно можна поділити на декілька груп: 1) виникнення конфлікту інтересів під час правомірного отримання прибутку; 2) виникнення конфлікту інтересів під час виконання посадових обов'язків.

Отже, розгляду та вирішенню в адміністративному суді спору за участю суб'єкта владних повноважень обов'язково передують правовідносини, які урегульовані нормами матеріального публічного права й характеризуються зіткненням суб'єктивних законних інтересів, наявністю спору щодо взаємного розподілу прав та обов'язків між фізичною (юридичною) особою та суб'єктом владних повноважень.

Відтак нагальним є розкриття та обґрунтування критеріїв, які б однозначно дозволили визначати хто саме із суб'єктів владних повноважень-учасників публічно-правового спору має набувати відповідний процесуальний статус у зв'язку із порушенням адміністративної справи.

Непоодинокими для публічної діяльності органів виконавчої влади є спільне видання ними правових актів. Прикладом такого акту може бути Наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р., яким затверджено Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій<sup>9</sup>. Проте, враховуючи зміст ст. 47, 50, 51 Кодексу адміністративного судочинства України, визначення відповідача, наприклад, виходячи із обставин зазначеної ситуації, видається нам дещо ускладненим, оскільки обов'язок відповідати, безумовно, має бути покладений на всіх вказаних 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.

Хоча Кодексом адміністративного судочинства України і не передбачено такий процесуальний інститут, як співучасть (або як його ще свого часу називали<sup>10</sup> – позовне товариство), котрий, до речі, є традиційним процесуальним інститутом у цивільному та господарському процесі, у судовій практиці, як було вже доведено, нерідко виникає об'єктивна потреба залучення до участі в адміністративній справі декількох позивачів чи відповідачів, тобто розгляд адміністративної справи може відбуватися за участю декількох співучасників. Звернімо увагу, що процесуальна співучасть – участь в одній справі декількох позивачів або відповідачів, інтереси та вимоги яких не виключають один одного; процесуальна співучасть – інститут процесуального права, завданням якого є пра-

вильне застосування норм матеріального права<sup>11</sup>. Важливо, що під час залучення в справу належних сторін (позивачів й відповідачів), так само, як і під час вступу у процес третіх осіб із самостійними вимогами, процесуальна співучасть не виникає, хоча у справі й бере участь декілька позивачів та відповідачів<sup>12</sup>.

Висновок про існування процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України також стає можливим в результаті аналізу норм адміністративного процесуального права. По-перше, як передбачено ч. 3 ст. 106 КАС України, серед інших до позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів. По-друге, особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 192, ч. 1 ст. 217 Кодексу адміністративного судочинства України)<sup>13</sup>.

Тож, КАС України слід доповнити нормою, яка б закріплювала:

1) інститут співучасті для однакових за статусом суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, у КАС України доцільно закріпити інститут співучасті суб'єктів владних повноважень виключно із однаковим статусом. Співучасть у адміністративному процесі різнопорядкових суб'єктів владних повноважень не можлива з огляду на те, що нормами матеріального права такі суб'єкти (наприклад, місцева державна адміністрація та начальник її відділу) не наділені однакою обсягом владних повноважень, а відтак не можуть бути одночасно паритетними учасниками публічно-правових відносин; інститут співучасті для однакових за статусом суб'єктів владних повноважень\*;

2) повноваження та особливості участі співучасників у адміністративному процесі (порядок подання адміністративного позову співучасниками, розпорядження процесуальними повноваженнями, ведення справи у адміністративному суді тощо).

Вищевикладене свідчить про нагальність, подібно до ЦПК України<sup>14</sup>, доповнення КАС України нормою (зокрема, ст. 511), яка б закріплювала інститут співучасті в адміністративному судочинстві:

«Стаття 511. Участь у справі кількох позивачів або відповідачів

1. Позов може бути пред'явлений спільно кількома позивачами або до кількох відповідачів. Кожен із позивачів або відповідачів щодо другої сторони діє в адміністративному процесі самостійно.

2. Участь у справі кількох позивачів і (або) відповідачів (процесуальна співучасть) допускається, якщо: 1) предметом спору є спільні права чи обов'язки кількох позивачів або відповідачів; 2) права і обов'язки кількох позивачів чи відповідачів виникли з однієї підстави; 3) предметом спору є однорідні права і обов'язки.

3. Співучасники можуть доручити вести справу одному із співучасників, якщо він має повну адміністративну процесуальну дієздатність».

---

\* На нашу думку, у КАС України доцільно закріпити інститут співучасті суб'єктів владних повноважень виключно із однаковим статусом. Співучасть у адміністративному процесі різнопорядкових суб'єктів владних повноважень неможлива з огляду на те, що нормами матеріального права такі суб'єкти (наприклад, місцева державна адміністрація та начальник її відділу) не наділені однакою обсягом владних повноважень, а відтак не можуть бути одночасно паритетними учасниками публічно-правових відносин.

Зваживши на викладені доводи, процесуальна співучасть в адміністративному судочинстві – це урегульована нормами адміністративного процесуального законодавства участь в адміністративній справі двох і більше позивачів або відповідачів. З огляду на чисельний склад на стороні позивача або відповідача варто розрізняти таку співучасть: а) дійова (активна); б) бездіяльна (пасивна); в) змішана.

Дослідженням інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України, його сутності та правового регулювання проблеми адміністративного процесуального права й процесу не вичерпуються. Науково-теоретичного обґрунтування потребують підстави вступу (залучення) у адміністративну справу декількох суб'єктів владних повноважень, форми здійснення ними адміністративної процесуальної правосуб'єктності в адміністративних справах різних видів. Наступним напрямом наукових досліджень участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві має стати вивчення особливостей здійснення та розподілу адміністративних процесуальних повноважень співучасниками в адміністративній справі.

1. *Бевзенко В.М.* Адміністративні суди України: Навч. посіб. – К., 2006. – 271 с.; *Бевзенко В.М.* Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі // Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2007. – № 4-5 (5-6). – С. 38–44. 2. *Бевзенко В.М.* Публічно-правові відносини: сутність та ознаки // Право і Безпека. – 2009. – № 1. – С. 6–12. 3. *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2006 року* / Редкол.: В.Я. Давидович (голова), М.І. Мельник (заступник голови), М.І. Ставнійчук (заступник голови) та ін. – К., 2007. – С. 23. 4. *Судова практика Вишого адміністративного суду України 2006–2008* / Вищ. адм. суд України; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К., 2008. – С. 280. 5. *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III* // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338. 6. *Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб.* / Пономаренко Г.О., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М.; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – К., 2009. – 198 с. 7. *Конституція України від 28 червня 1996 року* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 8. *Козаченкова О.В.* Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. – 2006. – № 3 (111). – С. 78–83. 9. *Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Затверджено Наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43* // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 123. 10. *Гольмстен А.Х.* Учебник русского гражданского судопроизводства. – С.-Пб., 1907. – С. 92. 11. *Процессуальное право: Энциклопедический словарь* / Абова Т.Е., Бессарабов В.Г., Блажеев В.В. и др. – М., 2003. – С. 512; *Шакарян М.С.* Соучастие по советскому процессуальному праву // Вопросы науки советского гражданского процессуального права. Труды. – Т. 38. – 1975. – С. 120. 12. *Шакарян М.С.* Цит. работа. – С. 106. 13. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446; *Відомості Верховної Ради України.* – 2005. – № 37. – Ст. 446. 14. *Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41. – Ст. 492; *Відомості Верховної Ради України.* – 2004. – № 42. – Ст. 492.