

РАФАЛЬСЬКА О. В.,
аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.998.85 (477)

ПОНЯТТЯ «ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано низку наукових підходів до визначення змісту поняття «процесуальна співучасть», досліджено його правову природу, надано авторське формулювання поняття. Окрему увагу приділено питанням розмежування схожих процесуальних інститутів – процесуальної співучасті та групового позову.

Ключові слова: процесуальне законодавство, процесуальна співучасть, адміністративне судочинство, груповий позов.

В статье проанализирован ряд научных подходов к определению содержания понятия «процессуальное соучастие», исследована его правовая природа, предоставлена авторская формулировка понятия. Отдельное внимание обращено на вопросы размежевания схожих процессуальных институтов – процессуального соучастия и группового иска.

Ключевые слова: процессуальное законодательство, процессуальное соучастие, административное судопроизводство, групповой иск.

This paper examines a number of scientific approaches to the definition of “procedural participation” concept, investigates its legal nature, gives its author’s wording. Attention is spared to questions of differentiating of contiguous procedural institutes – procedural participation and class action.

Key words: procedural law, judicial administrative process, procedural participation, administrative legal proceedings, class action.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасної ситуації процесуальної реалізації інституту співучасті в адміністративному процесі України, розгляд ключових у вітчизняній юридичній науці позицій, визначення на глибинному рівні особливостей розуміння досліджуваного концепту.

Результати дослідження. У провадженнях з адміністративного судочинства особами, які мають інтерес у справі, є громадяни, державні органи, органи місцевого самоврядування, державні службовці, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності, які в адміністративному судочинстві прийнято називати сторонами [1, с. 15].

Сторонами в адміністративному процесі є позивач і відповідач. Стаття 50 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) закріплює, що в судовому процесі може бути, з одного боку, особа, яка вважає, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено, тому звертається до суду за захистом, а з другого – особа, яка, як вважає позивач, порушила його права й повинна усунути це порушення [2, с. 53].

Судовий захист є однією з найефективніших форм захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, оскільки лише він дозволяє забезпечити максимально широкі можливості безпосередньої участі зацікавлених осіб у вирішенні наявного між ними



спору про право, унаслідок чого забезпечується безконфліктність правовідносин, а отже, створюються умови для їх подальшого поступового якісного розвитку, що гарантує законність і правопорядок у державі, відновлення порушеного права.

Необхідність захисту інтересів груп осіб, права яких порушені за умов однієї й тієї ж юридичної ситуації, обумовлює створення та розвиток множинності. В адміністративному процесі це становить вагомий інтерес саме в аспекті застосування такого захисту для вирішення проблем між приватними особами й органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами АР Крим. І хоча для адміністративного процесуального права (як і взагалі для українського законодавства) множинність учасників процесу є відносно новим поняттям і не має відповідної нормативної бази, його ефективність перевірена й широко застосовується іншими країнами з тривалим досвідом становлення такого інституту, як процесуальна співучасть.

Полеміка щодо врегулювання інституту співучасті в європейських країнах та його розроблення для адміністративного судочинства в Україні останнім часом набуває обертів, адже поведінка суб'єктів владних повноважень неодноразово порушувала права й інтереси широкого кола осіб.

Сучасне адміністративне судочинство України оперує великою кількістю процесуально-правових категорій, які не мають належного обґрунтування в сучасній судовій практиці й теорії. Однією з них є процесуальна співучасть. З моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства України та з початком здійснення правосуддя в адміністративних справах це доволі часто виявляється під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Наявні знання щодо процесуальної співучасті – переважно надбання науки цивільного процесуального права – не дають вичерпної відповіді на запитання щодо особливостей участі в адміністративному судочинстві фізичних осіб – суб'єктів владних повноважень [3].

Справді, зазначена категорія перебуває на межі адміністративного та цивільного судочинства. У більшості країн колективні позови застосовуються для захисту прав споживачів і розглядаються в порядку цивільного судочинства. Українська практика також передбачає подібні фактори. У п. 9 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів» зазначається, що об'єднання споживачів мають право звертатися з позовом до суду про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує такі функції), виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій [4]. Але загалом такі справи мають більш індивідуалізований характер, адже все залежить від розміру збитків, який для кожного різний, що також передбачено Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК). Тому визначити ознаки співучасті в спорах публічно-правового характеру досить складно, але можливість подання колективних позовів існує в багатьох державах, хоча термінологія на їх позначення відрізняється.

Ця проблематика досить поверхово висвітлена в наукових напрацюваннях учених-процесуалістів. Достатньо навіть того факту, що саме поняття «процесуальна співучасть» не завжди було усталеним. Якщо дореволюційні вчені Є.А. Нефедьєв [5, с. 3], К.І. Малишев [6, с. 53] та інші застосовували саме термін «процесуальна співучасть», то П.П. Цитович наводив більш загальне поняття «множинність (колективність) сторін» [7, с. 13]. Деякі визнавали його тільки як «позовне товариство» [8, с. 73] або ж «товариство в процесі» [9, с. 395].

В.М. Кравчук зазначає, що співучасть є обумовлена матеріальним правом множинність осіб на тій чи іншій стороні в процесі внаслідок наявності загального права або загального обов'язку [10, с. 201]. В.М. Бевзенко дає власне визначення процесуальній співучасті в адміністративному судочинстві. Так, на його думку, процесуальна співучасть в адміністративному судочинстві – це врегульована нормами адміністративного процесуального законодавства участь в адміністративній справі двох і більше позивачів або відповідачів [11].

Наразі можна констатувати, що цей процесуальний інститут притаманний цивільному й господарському процесу України. Ситуація з адміністративним процесом є досить проблематичною. Норми КАСУ повністю не закріплюють такого положення, але п. 4 ч. 1 ст. 106, ч. 3 ст. 106, ч. 1 ст. 258 КАСУ [12] дають можливість засвідчити, що така категорія йому притаманна, і це підтверджується суддівською практикою.



Ірраціональною видається позиція деяких учених, які в працях останніх років, аналізуючи цивільну, господарську й адміністративну процесуальну співучасть, акцентують увагу на належності цієї категорії лише до цивільного процесу [13, с. 499–500]. Але запровадження такого інституту в адміністративному процесі України є досить раціональним підходом. Процесуальну співучасть можна визначити як участь в одній справі кількох осіб як з боку позивача, так і з боку відповідача.

Слід зазначити, що вказаний інститут дійсно є близьким до групового позову, але отожднювати ці два поняття не варто. Досить вдалий приклад судового рішення щодо категорії «процесуальна співучасть» наводить В.М. Бевзенко [3]. У квітні 2005 р. товариством з обмеженою відповідальністю сільськогосподарського підприємства «Нібулон» одночасно було подано позов до Державної податкової інспекції в м. Миколаєві та до відділення Державного казначейства в м. Миколаєві за участю прокуратури Миколаївської області про стягнення бюджетної заборгованості з податку на додану вартість [14]. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону» [15] громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону провадять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом спільного з працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками патрулювання й 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; шляхом участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування; шляхом проведення разом із прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їхнього укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб; шляхом участі в заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Щодо судового рішення в категорії групового позову, то прикладом може бути справа, де зазначено, що 375 осіб приєдналися до апеляційної скарги на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва у справі за позовом Київської міської державної адміністрації до депутатської фракції політичної партії «УДАР», Київської міської організації політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», Всеукраїнської громадської організації «Народна солідарність за соціальний захист та взаємодопомогу» про обмеження права на мирні зібрання [16]. 6 січня 2014 р. Київська міська державна адміністрація звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом щодо встановлення обмеження на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам та іншим суб'єктам використовувати гучномовці, автотехніку, плакати, установлювати намети, сцени, навіси з 8 січня 2014 р. до 8 березня 2014 р. у центрі міста. Окружний суд задовольнив позов із формулюванням, що забезпечення інтересів національної безпеки, громадського порядку переважає над правом проведення заходів на заявленій відповідачами території, де знаходяться будівлі ключових державних органів. Це викликало незадоволення населення, тому 17 січня 2014 р. було організовано збір підписів на подання апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції скасував вищезазначену постанову та закрив провадження у справі, оскільки доводи позивача були необґрунтованими.

Саме тому термін «близький» є вдалим для цих двох інститутів. Спільною ознакою, завдяки якій їх співвідносять, є множинність учасників процесу.

Варто зазначити, що масовість однотипних справ перевантажує адміністративні суди. Наприклад, у 2015 р. Ірпінським міським судом Київської області було розглянуто 75 справ за позовами до Управління пенсійного фонду України про те, щоб визнати відмову неправною та зобов'язати провести перерахунок і виплату пенсії. Протягом двох днів одним складом суду було розглянуто 25 справ [17]. Як бачимо, один відповідач – Управління пенсійного фонду України, одна вимога – перерахунок пенсії, але кожна справа розглядалася



одним складом суду в окремому провадженні. Множинність передбачає спроможність розглянути деякі категорії справ у межах одного судового провадження, і рішення за результатами розгляду справи буде обов'язковим для всіх учасників.

Інститут процесуальної співучасті, яким частково реалізована можливість подання колективних позовів, є складовою частиною сучасної української правової системи. Необхідність існування такого інституту зумовлена розвитком правових відносин і механізмами захисту порушених прав.

Висновки. Процесуальна співучасть в адміністративному процесі – це участь в одній і тій самій справі декількох позивачів і / або відповідачів. Таке провадження створить оптимальний механізм для вирішення тих чи інших категорій справ.

До широкого застосування цього інституту прагнуть і держави – члени ЄС, тому його вивчення у світовій практиці є також важливим моментом. А його виважена адаптація до українського законодавства – це ще один крок до ефективного, економного судового механізму захисту прав і свобод громадян України.

Такий інститут має право на існування взагалі, тобто в судочинстві в цілому. У кожного процесу є свої особливості, але немає підстав стверджувати, що якийсь із процесуальних кодексів не допускає такого механізму захисту порушених прав.

Список використаних джерел:

1. Ківалов С.В. Понятійно-правова характеристика сторін як учасників адміністративного судочинства / С.В. Ківалов // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. праць / С.В. Ківалов. – МОН України, НУ «ОЮА». – Одеса: Юрид. л-ра, 2015. – Т. 15. – 22 с.
2. Осокина Г.Л. О праве суда выйти за пределы исковых требований / Г.Л. Осокина // Российская юстиция. – 1998. – № 6. – С. 48–54.
3. Бевзенко В.М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України: сутність та правове регулювання / Бевзенко В.М. // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 223.
4. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.
5. Нефедьев Е.А. К учению о сущности гражданского процесса. Соучастие в гражданском процессе. Соучастие по немецкому и французскому праву / Е.А. Нефедьев. – Казань: типография Императорского университета, 1891 г. – 231 с.
6. Малышев К.И. Курс гражданского судопроизводства. Том III / К. И. Малышев. – С.-Петербург, типография М.М. Стасюлевича, 1879 г. – 457 с.
7. Цитович П.П. Гражданский процесс: конспект лекций / П.П. Цитович. – Киев: Типография И.И. Чоколова, 1894. – 132 с.
8. Гольмстен А.Х. Учебник русского гражданского судопроизводства / А.Х. Гольмстен. – С.-Петербург: Типография В.С. Балашева, 1885. – 345 с.
9. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона: [в 86 полутомах с иллюстрациями и дополнительными материалами] / под общ. ред. почетного академика К.К. Арсеньева. – С.-Петербург: Типография Акц. общ. «Издательское Дело», 1901 – . – Т. XXXIII (65), 1901. – 501 с.
10. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В.М. Кравчук. – Х.: Фактор, 2011. – 800 с.
11. Бевзенко В.М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України: сутність та правове регулювання / В.М. Бевзенко // Держава і право. – 2010. – № 47. – С.227.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
13. Кохан А.С. Розвиток поняття «процесуальна співучасть» в адміністративному процесі / А.С. Кохан // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 499–503. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.



14. Судова практика Вищого адміністративного суду України 2006–2008 / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К., 2008. – С. 280.
15. Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
16. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 826/145/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37489447>.
17. Постанова Ірпінського міського суду Київської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52062094>.

ТІТКО Е. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства, докторант
(Київський університет права
Національної академії наук України)

УДК 341.231.14,341.3

РОЗУМІННЯ ТА ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «НАДЗВИЧАЙНА СИТУАЦІЯ» ТА «НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН» У КОНТЕКСТІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Статтю присвячено юридичному аналізу змістовного розуміння таких понять, як «надзвичайна ситуація» та «надзвичайний стан» на прикладах різних правових систем, норм міжнародного права та законодавства України. Визначено основні принципи так званих мінімальних стандартів, які повинні діяти під час надзвичайних ситуацій. Досліджено основні напрямки діяльності відповідних органів щодо захисту цивільного населення в межах такої ситуації.

Ключові слова: *надзвичайна ситуація, надзвичайний стан, правовий режим, цивільний захист, мінімальні стандарти, крайня необхідність.*

Статья посвящена юридическому анализу понимания таких понятий, как «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение» на примерах различных правовых систем, норм международного права и законодательства Украины. Определены основные принципы так называемых минимальных стандартов, которые должны действовать во время чрезвычайных ситуаций. Исследованы основные направления деятельности соответствующих органов по защите гражданского населения в пределах такой ситуации.

Ключевые слова: *чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, правовой режим, гражданская защита, минимальные стандарты, крайняя необходимость.*

The article is devoted to juridical analysis content understanding of «emergency situation» and «state of emergency» according to the different national systems, international law and law of Ukraine. It defines the main principles of the so-called minimum standards that must operate during emergencies situations. The article examines the main activities of the relevant authorities to protect the civilian population within this situation.

Key words: *emergency situation, state of emergency, legal regime, civil protection, minimum standards, emergency necessity.*

