

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.23>

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ І ДІЄЗДАТНІСТЬ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Саадулаев А.І.,

аспірант,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

<https://orcid.org/0000-0002-7662-6996>

Саадулаев А.І. Адміністративна процесуальна правоздатність і дієздатність іноземців та осіб без громадянства: поняття та сутність.

Учасники адміністративного процесу є його учасники. Проте, для того щоб бути суб'єктом розгляду адміністративної справи його учасники повинні володіти адміністративною процесуальною правоздатністю і дієздатністю, водночас правовий статус і процесуальне становище іноземців та осіб без громадянства, обсяг та змістом функцій і завдань вказаних осіб може суттєво відрізнятися від інших учасників адміністративного процесу.

Зважаючи на те, що адміністративна процесуальна правоздатність і дієздатність є найважливішими ознаками адміністративного процесу, ця спірна категорія і до цього часу привертає увагу науковців. Відповідно до положень ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Це положення в цілому відповідає ст. 2 Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р. [2], відповідно якої кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією.

Оскільки право на звернення до суду регламентовано Конституцією, законами України, а також міжнародними актами, наведене передбачає юридичні гарантії правоздатності. Для того, щоб іноземець та особа без громадянства могла бути суб'єктом адміністративного процесу, вона повинна мати процесуальну правоздатність. Характерною рисою адміністративної процесуальної правоздатності є наявність у ній не лише прав, але й обов'язків.

Правовою підставою виникнення адміністративних процесуальних правовідносин є адміністративна процесуальна правоздатність і дієздатність іноземців, осіб без громадянства, як учасників судового процесу. Це питання регулює Глава 4. «Учасники судового процесу» Кодексу адміністративного судочинства України, а ст. 44 ко-

дексу визначає процесуальні права та обов'язки учасників адміністративної справи [3].

Ключові слова: адміністративний процес, права людини, судовий захист, суб'єкти, правове регулювання.

Saadulaev A.I. Administrative procedural legal capacity and capacity of foreigners and stateless persons: concept and essence

Participants in the administrative process are its participants. However, in order to be a subject of administrative proceedings, its participants must have administrative procedural capacity and legal capacity, while the legal status and procedural status of foreigners and stateless persons, the scope and content of functions and tasks of these persons may differ significantly from other participants in administrative proceedings.

Given that administrative procedural capacity and legal capacity are the most important features of the administrative process, this controversial category still attracts the attention of scholars. In accordance with the provisions of Art. 26 of the Constitution of Ukraine, foreigners and stateless persons legally staying in Ukraine enjoy the same rights and freedoms, as well as bear the same obligations as citizens of Ukraine – except as provided by the Constitution, laws or international treaties of Ukraine. This provision is generally consistent with Art. 2 of the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly on December 10, 1948, according to which everyone should have all the rights and freedoms proclaimed by this Declaration.

Since the right to go to court is regulated by the Constitution, laws of Ukraine, as well as international acts, the above provides legal guarantees of legal capacity. In order for a foreigner and a stateless person to be a subject of an administrative proceeding, he or she must have legal capacity. A characteristic feature of administrative procedural capacity is that it has not only rights but also responsibilities.

The legal basis for the emergence of administrative procedural legal relations is the administrative procedural capacity and legal capacity of foreigners, stateless persons as participants in court proceedings. This issue is regulated by Chapter 4. «Participants in the trial» of the Code

of Administrative Procedure of Ukraine, and Art. 44 of the Code defines the procedural rights and obligations of the participants in the administrative case.

Key words: administrative process, human rights, judicial protection, subjects, legal regulation.

Постановка проблеми. Адміністративний процес пов'язаний із розглядом адміністративних справ за участю іноземців та осіб без громадянства є одним із найбільш складних і суперечливих явищ. Загальновідомо, що в адміністративному процесі приймає участь різноманітне коло учасників процесу, про це свідчить значна кількість наукових публікацій щодо визначення учасників адміністративного процесу. Серед широкого кола суб'єктів адміністративного процесу правове становище іноземців та осіб без громадянства на відміну від громадян України неоднакове, що зумовлює активізацію дослідження адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності вказаних осіб як учасників адміністративної справи.

Стан опрацювання. Різні аспекти адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності учасників адміністративного процесу досліджували у своїх працях такі вчені, як: В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, М.В. Джафарова, Ю.В. Дем'янчук, І.І. Діткевич, І.В. Ковбас, О.В. Кузьменко, В. Ф. Пузирний, О.П. Світличний, О.М. Тадеєва та інші. Проте дослідження адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності іноземців та осіб без громадянства як учасників адміністративного процесу є недостатньо дослідженим в юридичній науці, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є дослідження поняття, сутності та правової природи адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності іноземців та осіб без громадянства та авторське визначення вказаних понять.

Виклад основного матеріалу.

Сьогодні права людини і громадянина повинні стати одним із центральних ланцюгів державного і правового життя, яке є одним із важливих інститутів конституційного і міжнародного права. Це обумовлено тенденціями демократизації державного управління, взаємовідносин між суб'єктами публічної влади, бажанням держави використовувати різноманітні засоби для оптимізації своєї діяльності і реалізації суспільних інтересів. Право на захист прав і свобод людини і громадянина гарантується Конституцією України та низькою міжнародно-правових актів [4, с. 26]. Наведене в повній мірі стосується іноземців та осіб без громадянства, а органи публічної адміністрації у цьому питанні відіграють провідну роль.

Аналіз спеціальної літератури свідчить, що в юридичній літературі серед категорія «правоздатність» (правосуб'єктність) і дієздатність є спірною. Якщо розглядати конкретні адміністративно-процесуальні суб'єктивні права й обов'язки, то їхнє місце в складі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності визначається тим, що вони не є виробленими правоздатністю й дієздатністю, а належать суб'єкту права і покладаються на нього

відповідно до законодавчих приписів. При цьому галузева правосуб'єктність розглядається як передумова виникнення адміністративних процесуальних правовідносин. Конкретна правосуб'єктність має розглядатися як характеристика правового статусу учасника адміністративного процесу. Галузева й конкретна правосуб'єктність нерозривно пов'язані одна з одною, оскільки особа через галузеву правосуб'єктність стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин і, отримуючи такий статус, посідає в процесі конкретне процесуальне місце серед інших осіб, які беруть участь у справі [5, с. 132].

Сукупність процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства визначають їх процесуальне становище та дають їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Так, особи, які беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, що беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб, та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи [6, с. 71–72].

Для участі в адміністративному процесі, іноземці та особи без громадянства повинні мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність, яка складається з двох категорій: адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності. До цього слід додати, що згідно пункту 7 частини 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», законні представники особи віком до вісімнадцяти років – один з батьків, усиновителів, дід чи баба, повнолітні брат чи сестра, опікуни чи піклувальники, призначені такими до прибуття в Україну, або інша повнолітня особа, яка до прибуття в Україну добровільно чи в силу звичаю країни походження взяла на себе відповідальність за виховання дитини [7].

Слід звернути увагу, що у питанні колізійності норми щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства слід керуватися ст. 16 Закону України «Про міжнародне приватне право» відповідно до якого:

1. Особистим законом фізичної особи вважається право держави, громадянином якої вона є.

2. Якщо фізична особа є громадянином двох або більше держав, її особистим законом вважається право тієї з держав, з якою особа має найбільш тісний зв'язок, зокрема, має місце проживання або займається основною діяльністю.

3. Особистим законом особи без громадянства вважається право держави, у якій ця особа має місце проживання, а за його відсутності – місце перебування.

4. Особистим законом біженця вважається право держави, у якій він має місце перебування.

5. При визначенні особистого закону відповідно до частин другої і третьої цієї статті вважається, що якщо недієздатна особа змінила місце свого проживання без згоди свого законного представника, то така зміна не спричиняє зміну особистого закону такої особи [8].

На відміну від Закону України «Про міжнародне приватне право», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає, що країна громадянської належності – країна чи країни, громадянином (підданим) якої (яких) особа є; країна попереднього постійного проживання – країна, в якій іноземець або особа без громадянства постійно проживали до прибуття в Україну; країна походження іноземця або особи без громадянства – країна чи країни громадянської належності або країна попереднього постійного проживання [9].

Наведені законодавчі акти вказують, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства залежить від особливості їх правового статусу і може визначатися судом із врахуванням «колізійності норми» встановлених законодавчими актами.

Крім вітчизняних законодавчих актів на правосуб'єктність особи вказується і в міжнародних актах. Зокрема, згідно ст. 6 Загальної декларації прав людини, кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності [2]. Тотожне визначення надається і в ст. 16 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [10]. Частина 1 ст. 43 КАС України визначає адміністративну процесуальну правосуб'єктність як здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) [3].

На підставі здійсненого дослідження адміністративної процесуальної правосуб'єктності Ю.В. Дем'янчук визначає її як специфічну особливість учасників адміністративного процесу, що визначає їх можливість бути носіями прав та обов'язків і можливість вступати в адміністративні процесуальні правовідносини. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність також закріплює коло осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків, конкретизуючи тим самим коло правовідносин, що виникає на основі адміністративної процесуальної правосуб'єктності [11, с. 101].

Варто додати, що згідно частини 1 ст. 74 Закону України «Про міжнародне приватне право» процесуальна правоздатність і дієздатність іноземних осіб в Україні визначаються відповідно до права України [8].

Наведене свідчить, що по-перше, іноземці та особи без громадянства як учасники адміністративного процесу повинні мати адміністративну процесуальну правоздатність. По-друге, ця категорія, містить в собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність. Адміністративна процесуальна правоздатність – це здатність мати процесуальні права та процесуальні обов'язки. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями,

особами без громадянства, а також органами публічної влади та їхніми посадовими особами. Як для фізичної, так і юридичної особи для участі в адміністративному процесі необхідно мати наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, що впливає із конкретної адміністративної справи.

Для того, щоб іноземець та або особа без громадянства особисто могла брати участь в розгляді адміністративної справи, воно повинна мати не тільки адміністративну процесуальну правоздатність, але й володіти адміністративної процесуальною дієздатністю. Законодавчі акти для встановлення адміністративної процесуальної правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства спонукають адміністративний суд встановити адміністративний процесуальний статус особи, який вона займає у адміністративному судочинстві України (сторони, треті особи, інші учасники адміністративного процесу).

Частина 2 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини [9].

Проте за певних обставин на відміну від громадян України обсяг правоздатності іноземців та осіб без громадянства може бути обмежений. Наприклад, згідно ст. 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, тоді як в'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду [12]. Інший приклад. Норми Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вказують на те, що обсяг правоздатності вказаних осіб у певних випадках може бути обмежений. Зокрема, це стосується заборони щодо виїзду з України, скорочення строку тимчасового перебування на території України, видачі іноземців та осіб без громадянства [9] тощо.

Незалежно від процесуального статусу учасники справи, у тому числі іноземці та особи без громадянства під час розгляду адміністративної справи можуть набувати загальних процесуальних прав. Учасники, які беруть участь у справі мають право користуватися встановленим КАС України основними процесуальними правами. Відповідно до процесуального статусу учасники справи набувають спеціальних процесуальних прав, що надаються відповідно до процесуального статусу іноземця та або особи без громадянства. Відповідно до положень КАС України на учасників судового процесу покладаються процесуальні обов'язки. Зокрема, вищенаведене встановлено нормами статей 44, 45, 47 КАС України

[3]. Треба зазначити, що перелік процесуальних прав та обов'язків іноземців та або осіб без громадянства, а також інших учасників адміністративного процесу, не є вичерпним, він доповнюється положеннями інших статей КАС України.

Висновки.

З урахуванням здійсненого нормативного та доктринального аналізу та викладених вище міркувань, можна дійти висновку, що для участі в адміністративному процесі, іноземці та особи без громадянства повинні мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність, яка складається з двох категорій: адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності.

Сутність процесуальних прав та обов'язків іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь у справі, визначають їх процесуальне положення та дають їм можливість активно відігравати свою роль в адміністративному процесі (адміністративна процесуальна правоздатність).

Для того щоб іноземці та особи без громадянства могли самостійно діяти в адміністративній справі, вони повинні мати адміністративну процесуальну дієздатність. Процесуальна правоздатна особа, яка не має процесуальної дієздатності, може набувати процесуальні права та обов'язки, але не своїми діями, а за допомогою своїх законних представників. Адміністративно-процесуально дієздатна особа має право як самостійно здійснювати свої процесуальні права та обов'язки, так і доручати ведення адміністративної справи представникові. Наявність в іноземця та особи без громадянства адміністративної процесуальної дієздатності означає здатність бажати певних наслідків своєї дії, повністю усвідомлювати свої дії і керувати ними, і залежить від її віку і психічного стану.

Отже, під адміністративною процесуальною правоздатністю іноземців та особам без громадянства слід розуміти сукупність юридичних можливостей набуття особистих процесуальних прав і обов'язків, які особа може мати в адміністративній справі відповідно до права України. У свою чергу під адміністративною процесуальною дієздатністю іноземців та осіб без громадянства пропонуємо розуміти встановлену законодавством здатність особи особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, а також право доручати ведення адміністративної справи представникові.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: (дата звернення 09.10.2021)
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35-36, №37. Ст. 446.
4. Світличний О.П. Удосконалення адміністративних процедур: механізм реалізації управлінської діяльності. Юриспруденція. 2010. №7 (69). С. 21–26.
5. Пузирний В.Ф., Пророченко В.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність: поняття та сутність. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 2. 2019. С. 130–133.
6. Сало А.Б. Співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть): дис. ... доктора філософії. Л., 2020. 249 с.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. №16. Ст. 146.
8. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 32. Ст. 422.
9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09. 2011 р. № 3773-V. Відомості Верховної Ради України. 2012. №19-20. Ст. 179.
10. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР 19.10.1973 р. № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08> (дата звернення 02.11.2021)
11. Дем'янчук Ю.В. Концепція адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Правова інформатика. 2014. № 1(41). С. 96–101.
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892.