

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Чітке законодавче регулювання процесуального статусу учасників адміністративного судочинства є однією з гарантій ухвалення правомірного судового рішення. Стаття присвячена аналізу процесуального статусу громадянина України, як одного з учасників адміністративного судочинства. Особливої уваги приділяється питанню моменту виникнення процесуальної правоздатності громадянина України.

Четкое законодательное регулирование процессуального статуса участников административного судопроизводства является одной из гарантий принятия правомерного судебного решения. Статья посвящена анализу процессуального статуса гражданина Украины, как одного из участников административного судопроизводства. Особое внимание уделено вопросу моменту возникновения процессуальной правоспособности гражданина Украины.

Precise legislative regulation of a procedural status of administrative legal procedure participants is one of guarantees of adoption of a lawful court decision. The article is devoted to the analysis of a procedural status of a citizen of Ukraine as one of the participants of administrative legal procedure. Special attention is devoted to the question of a moment of appearance of a procedural legal capacity of citizens of Ukraine.

Проблема судового захисту прав і свобод, законних інтересів набула своєї актуальності і значимості з позицій розвитку науки і чинного законодавства у зв'язку із закріпленням в Основному Законі відповідної норми. Г. П. Тимченко, посилаючись на роботи П. Ф. Єлісейкіна, відзначав сприйняття права на судовий захист із двох позицій: як суб'єктивне право та конституційне право. Обґрунтовуючи доцільність розуміння права на судовий захист як суб'єктивного права, було наведено аргументи про те, що реалізація цього права відбувається в межах особливого, охоронного за своєю сутністю відношення, оскільки це право є можливістю вимагати звіт про свою поведінку від іншого суб'єкта правовідношення (так званого правопорушника) [1].

Зазначена точка зору має не лише суто теоретичне значення. Її врахування тягне за собою визнання за особою права домагання через суд звітування правопорушника про свою поведінку. Однак, саме суд встановлює істину у справі шляхом судового розгляду,

а не шляхом реалізації особою такого права. Особі при цьому надається право звернення до суду на захист порушених прав, а не з метою отримання певного звіту.

У науці цивільного права ще у 80-х роках ХХ ст. зверталась увага на необхідність розмежування права на звернення до суду від конституційного права на судовий захист [2]. Як вірно зазначає Г. П. Тимченко, право на судовий захист – це право і на діяльність суду і на її результат, який виражається у заключному акті діяльності – судовому рішенні [3]. На підтримку цієї позиції можна зазначити, що метою реалізації конституційного права на судовий захист є отримання правосудного рішення, шляхом прийняття якого вирішується спір у певних відносинах. Право на звернення до суду вбачається більш вузьким за змістом, оскільки будь-яка особа має право на судовий захист, але не будь-яка особа має право звернутися до суду, а лише та, процесуальна правоздатність якої встановлена процесуальним законом.

Цій теоретичній конструкції відповідає норма ст. 48 КАС України, якою визначено адміністративну процесуальну правосуб'єктність [4]. Нормою цієї статті встановлено перелік категорій осіб, за якими визнається здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративну процесуальну правоздатність) та їх особисто здійснювати. Особами, які мають адміністративну процесуальну правоздатність, визначені: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Адміністративна процесуальна дієздатність як здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, фізичним особам до досягнення цього віку у спорах із приводу публічно-правових відносин, в яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, а також органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Перелік учасників судового адміністративного процесу, а також їх процесуальні права та обов'язки передбачені нормами гл. 5 розд. II КАС України. Учасниками адміністративного процесу є: 1) сторони; 2) треті особи; 3) представники сторін; 4) представники третіх осіб; 5) секретар судового засідання; 6) судовий розпорядник; 7) свідок; 8) експерт; 9) спеціаліст; 10) перекладач.

В. С. Стефанюк пропонував систематизацію складу осіб, які беруть участь у справі, за такими критеріями [5]:

а) наявністю заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи: заінтересовані особи та учасники, які такої заінтересованості не мають. До заінтересованих осіб віднесені: сторони, треті особи, їхні представники. Незаінтересованими названі: свідок, експерт, спеціаліст, перекладач та ін. У свою чергу, заінтересованих осіб за характером інтересу поділено на тих, які мають матеріально-правову заінтересованість у результатах вирішення адміністративної справ (сторони і треті особи), і тих, які мають процесуально-правову заінтересованість (представники сторін і третіх осіб);

б) роллю в адміністративному процесі учасники поділені на три групи: особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб), особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти), особи, які обслуговують адміністративний процес (перекладач, секретар судового засідання, судовий розпорядник).

Однак систематизація за виділеними критеріями не позбавлена певних критичних застережень, оскільки, наприклад, прокурор чи Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт судового адміністративного процесу бере участь у ньому, реалізуючи компетенцію, встановлену законодавством, виконуючи державну функцію захисту. При виконанні зазначеної функції ані прокурор, ані Уповноважений не мають суб'єктивного (особистого) інтересу, але заінтересовані у вирішенні справи по суті, виступаючи на захист порушених прав. Виходячи із зазначеного, проблематичним постає віднесення їх до певної категорії за ознакою заінтересованості в результатах вирішення справи.

З позиції особливостей процесуальної правосуб'єктності учасників судового адміністративного процесу першочергового значення набуває поділ учасників, здійснену у гл. 5 розд. II КАС України, в який вони поділені на дві великі групи: 1) особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін, представники третіх осіб), 2) інші учасники (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач). Такий поділ цілком виправданий, враховуючи місце кожної групи учасників у судовому адміністративному процесі та ті завдання, які вони виконують у межах загальних завдань процесу. Особи, які беруть участь у справі, є безпосередніми учасниками судового адміністративного процесу і без їх участі процес не може розпочатися. Завданням цієї групи осіб є отримання правосудного рішення, яким адміністративну справу вирішено по суті. Вони мають рівні процесуальні права і обов'язки,

які повинні належним чином реалізувати. Інші учасники судового адміністративного процесу своєю участю або сприяють всебічному, повному, об'єктивному розгляду справи, або обслуговують процес. Їх участь обов'язкова за наявності визначених КАС підстав та прийняття відповідного рішення судом. Виняток із цього правила становить секретар судового засідання, діяльність якого спрямована на виконання завдання щодо технічного супроводження процесу.

Серед усіх категорій учасників судового адміністративного процесу більш докладно піддано аналізу проблеми адміністративної процесуальної правосуб'єктності осіб, які беруть участь у справі, і, в першу чергу – громадян України.

У правовідносинах щодо захисту прав, свобод, законних інтересів у судовому адміністративному процесі громадянин України бере участь як позивач або третя особа. Пунктом 8 ч. 1 ст. 3 КАС України визначено, що позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Він діє на захист своїх порушених прав, свобод, законних інтересів. Крім громадян України, позивачем у справі можуть бути іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Саме ці перелічені у ч. 2 ст. 50 КАС України особи є набувачами права звернення до адміністративного суду. Вступити у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду можуть треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Треті особи можуть також вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду у випадку, коли вони не заявляють самостійні вимоги.

До ознак громадянина України як позивача у судовому адміністративному процесі можна віднести: а) діє у правовідносинах, які виникають із приводу публічно-правового спору, предмет якого становлять порушені права, свободи та законні інтереси; б) бере участь в адміністративній справі від свого імені; в) має конституційно-правовий статус, який урегульований Законом України «Про громадянство України» [6]; г) звертається до адміністративного суду першої інстанції за захистом з адміністративним позовом у формі позовної заяви; д) на нього поширюються усі правові наслідки ухваленого адміністративним судом рішення; е) несе судові витрати; ж) процесуальна правосуб'єктність передбачає правонаступництво; з) може брати участь у справі особисто і через представника.

Статтею 2 Закону України «Про громадянство України» визначено принципи законодавства України про громадянство: 1) єдине

громадянство – громадянство держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним із подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим із подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Відповідно до ст. 3 цього Закону, громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24.08.1991 р.) постійно проживали на території України; 2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13.11.1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Стаття 4 Конституції України прямо вказує на те, що в Україні існує єдине громадянство. Стаття 2 Закону встановлює принцип єдиного громадянства, а ч. 3 ст. 9 Закону України «Про громадянство України» чітко регламентує необхідність виходу з іноземного громадянства. Разом з тим, Законом передбачено усунення випадків безгромадянства на період виходу з іноземного громадянства. Зокрема,

іноземець може набути громадянство України без попереднього припинення іноземного громадянства. Але при цьому він повинен взяти зобов'язання припинити іноземне громадянство і подати документ, виданий уповноваженими органами відповідної держави, до органу, що прийняв документи про прийняття його до громадянства України протягом двох років з моменту прийняття до громадянства України. У такий спосіб людина не стає особою без громадянства. Коли такий документ іноземець з незалежної від нього причин подати не може, він подає декларацію про відмову від іноземного громадянства. Якщо законодавство держави передбачає автоматичне припинення особою її громадянства з набуттям громадянства іншої держави, то, в такому разі вона, набуваючи громадянство України, не бере зобов'язання припинити іноземне громадянство. Не вимагається цього і від особи, якій надано статус біженця чи притулок в Україні [7] [20, с. 75 – 76; 124].

Частина 4 ст. 9 Закону України «Про громадянство України» встановлює можливість надання притулку в Україні. Конвенція про статус біженців 1954 р. визнає за такими особами статус біженця. Закон України від 08.07.2011 р. «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [8] передбачає надання статусу біженця особі, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Слід зазначити, що КАС України чітко не визначено права біженця звернутись до адміністративного суду за захистом. У постанові пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» [9] відзначено особливості судового розгляду справ за участі біженців. Зокрема, зазначено наступне. Оскільки у справах щодо статусу біженця оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність перерахованих суб'єктів владних повноважень під час здійснення цих повноважень, то виходячи із суб'єктного складу та предметності спору ці справи відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України належать до справ адміністративної юрисдикції.

З метою усунення цієї прогалини у адміністративному процесуальному законодавстві, норми якого регулюють відносини у сфері відправлення адміністративного судочинства доцільно внести зміни до ряду статей – до ч. 1 ст. 48, ч. 2 ст. 50 КАС України, доповнивши перелік осіб, які здатні мати процесуальні права та обов'язки у адміністративному судочинстві, біженцями та надаючи право біженцю звертатись до адміністративного суду з адміністративним позовом.

Серед фізичних осіб позивачами у справі адміністративної юрисдикції можуть бути іноземці, особи без громадянства. Їх статус урегульований Конституцією України, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], іншими законодавчими і підзаконними актами. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визнає іноземцем особу, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особою без громадянства визнано особу, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Таке визначення дефініції «іноземець», «особа без громадянства» відповідає ст. 26 Конституції України, якою визнано існування як іноземців, так і осіб без громадянства, а також визначено правовий режим їх перебування в Україні. Цією статтею Основного Закону вказано, що 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.

У п. 8 Постанови Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [11] зазначено, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до

органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Вищий адміністративний суд України вказує, що і під час застосування положень КАС України щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди також зобов'язані враховувати те, що підлягають розгляду в судах позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не підлягали оскарженню в судах або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду.

Таким чином, не можна вказати на існування суттєвої різниці в процесуальному порядку звернення до адміністративного суду, розгляду справи адміністративної юрисдикції та винесення рішення громадян, іноземців та осіб без громадянства. Однак, відмінність їх конституційно-правового статусу проявляється в деяких особливостях процедур звернення до адміністративного суду, а саме – у переліку документів, які подають громадяни та іноземці на підтвердження своєї особи, а також наявності права оскаржувати в адміністративному суді тих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийнятих стосовно іноземців та осіб без громадянства, які не підлягали оскарженню в судах або оскаржувались у позасудовому порядку. Крім того, до цих категорій осіб може бути застосоване примусове адміністративне видворення.

Література:

1. Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе (его понятие, место и значение) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс / П. Ф. Елисейкин. – Л., 1974. – С. 118; Тимченко Г. П. Способы и процессуальные формы защиты гражданских прав : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.03 / Г. П. Тимченко. – Х., 2002. – 203 с. – С. 11.
2. Пушкар Е. Г. Конституционное право на судебную защиту / Е. Г. Пушкар. – Львов : Изд-во при Львов. ун-те издат. Объед. «Вища школа», 1982. – С. 7; Гукасян Р. Е. Реализация конституционного права на судебную защиту / Р. Е. Гукасян // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. – Калинин : Изд-во Калинин. ун-та, 1982. – С. 7.
3. Тимченко Г. П. Способы и процессуальные формы защиты гражданских прав: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.03 / Г. П. Тимченко. – Х., 2002. – 203 с. – С. 119.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

5. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк. – Харків : Консум, 2003. – 464 с. – С. 72.
6. Про громадянство України Закон України від 18.01.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. О. Бандурка. – Х., 2002. – 183 с. – С. 75-76; Про громадянство України : Закон України за станом на 11.05.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 04.02.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Вищого адміністративного суду України: за станом на 06.03.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

УДК 324:342.573(477)

Дерев'янка С. М., ПНУ ім. В. Стефаника

ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ» У ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ УКРАЇНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ДЕФІНІЦІЇ

Аналізуються закріплені у Конституції та законах України норми, які визначають сутність поняття «місцевий референдум». Акцентується на політико-правових особливостях їх внесення, доцільності та перспективі оновлення.

Анализируются закрепленные в Конституции и законах Украины нормы, определяющие сущность понятия «местный референдум». Акцентируется на политико-правовых особенностях их внесения, целесообразности и перспективе обновления.