ІНОЗЕМЦІ ТА ОСОБИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

А.І. СААДУЛАЕВ, аспірант

кафедри цивільного та господарського права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: anzor.court@gmail.com

Анотація. Право на звернення до суду, у тому числі адміністративного, є одним із найважливіших прав громадян, гарантованих Конституцією і законами України. Окрім загального конституційного права на судовий захист, зокрема, ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, гарантує кожному захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України. Доступність правосуддя для кожної особи забезпечується відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України.

Проте поряд із гарантованим правом звернення до суду іноземців, осіб без громадянства (біженців, мігрантів, іммігрантів), така категорія суб'єктів адміністративного судочинства, як апатриди, залишилася поза межами вітчизняного законодавства. З метою усунення недоліків законодавчого регулювання правового статусу апатридів в Україні, автор прийшов до висновку про необхідність усунення існуючого недоліку, шляхом внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-V.

Ключові слова: правовий статус, іноземці, мігранти, апатриди, судочинство, законодавство

Актуальність.

Головним призначення судової влади є здійснення правосуддя, потужність якого – у високій етиці, соціальній справедливості як основі консолідації суспільства, у верховенстві права, правової визначеності, стабільності, захищеності прав кожного і правового порядку. Загалом інституту судового захисту належить особлива роль. Натомість, необхідно підкреслити, що адміністративне судочинство, яке є наймолодшою складовою судової системи виділяється серед усіх видів судового процесу найбільш значимими функціональними правовими і процесуальними відносинами щодо вирішення спорів у публічно-правовій сфері. Саме тому певна кількість теоретичних і практичних аспектів функціонування адміністративної юстиції потребують якнайглибшого аналітичного осмислення та науково-системного узагальнення, одним з яких є характеристика суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства (Будзик, 2021: 69).

Одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального положення учасників адміністративного процесу. Аналіз процесуального законодавства та наукових розвідок свідчать, що на законодавчому та доктринальному рівні існують різні уявлення щодо розуміння складу осіб, які беруть участь в адміністративному процесі. Поряд з цим категорія правового статусу будь-якої особи є важливим компонентом для кожного учасника адміністративного судочинства, водночас відсутність у вітчизняному законодавстві визначення правово-

го «статусу апартиди» може негативно позначитися на обсязі прав та обов'язків вказаної категорії осіб під час розгляду справи в суді.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Зважаючи на важливість проблеми, питання визначення складу учасників адміністративного судочинства завжди було в центрі уваги науковців. Серед яких О.М. Андруневич, О.В. Бачун, О.В. Гаран, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демський, А.В. Лужанський, Б.В. Малишев, С.М. Олійник, Є.Ю. Петров, О.П. Світличний, І.В. Топор та ін. Проте, на фоні триваючої судової реформи взагалі та процесуального законодавства, зокрема не всі питання щодо складу учасників адміністративного судочинства є ґрунтовно дослідженими.

Метою статті є з'ясування основних причин неналежного визнання правового статусу всіх учасників адміністративного судочинства на законодавчому рівні.

Результати.

Аналіз наукових досліджень вказує, що на відміну від законодавчого визначення, здебільшого науковці вживають термін «суб'єкти адміністративного процесу» та відповідно до цього здійснюють класифікацію суб'єктів й учасників адміністративних процесуальних відносин. У питанні з'ясування кола учасників адміністративного процесу слід звернути увагу, що попередня редакція Глави 5 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) мала назву «Учасники адміністративного процесу», проте в результаті внесе-

них Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, Глава 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, має назву «Учасники судового процесу», а ст. 42 кодексу містить вказівку, що учасниками справи є сторони, треті особи, у справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Отже, вказана стаття містить перелік осіб, які заінтересовані у вирішенні адміністративної справи, при цьому характер заінтересованості в адміністративній справі її учасників є неоднорідним.

Враховуючи положення чинного КАС України та комплекс визначених законодавчими актами прав та обов'язків осіб, які беруть участь в адміністративному судочинстві, зважаючи на предмет нашого дослідження, слід врахувати особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів судового процесу.

Згідно частини 7 ст. 5 КАС України іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України. Вказане положення, відповідає основним засадам правового статусу іноземців та осіб без громадянства, встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-V, згідно ст. 1 Закону іноземець

– це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав, а особа без громадянства – це особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону та відповідає міжнародним угодам ратифікованою Україною.

Згідно частини 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які 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.

На рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом вказує частина 2 ст. 8 КАС України, відповідно до якого не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, а ст. 42 КАС України закріплює вичерпний перелік учасників, які беруть участь в адміністративній справі.

Виходячи із положень норм вказаної статті законодавець здійснив поділ учасників судового процесу за підставою їх юридичної зацікавленості у результатах вирішення адміністративної справи, поділяючи їх в залежності від наданих ним процесуальних прав та обов'язків в судовому процесі на сторони та третіх осіб, а також на органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Якщо сторони і треті особи мають матері-

ально-правовий інтерес в результатах вирішення адміністративної справи, то інші мають процесуально-правовий інтерес.

На іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів адміністративного судочинства (суду), вказує ст. 77 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII, згідно з яким під час виконання рішень стосовно іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, які відповідно проживають (перебувають) чи зареєстровані на території України або мають на території України власне майно, яким володіють самостійно або разом з іншими особами, застосовуються положення цього Закону. У разі невиконання зазначеними в частині першій цієї статті особами рішень виконавець звертається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону з поданням про заборону в'їзду в Україну чи видворення за межі України таких осіб відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

На іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів адміністративного судочинства вказує Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Ст. 12 Закону передбачено право на оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту має право звернутися до адміністративного суду, а частина 6 ст. 10 визнає, що іноземець або особа без громадянства визнаються біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, та вва-

жаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту прийняття рішення про визнання їх біженцями або які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Найбільший вираз визнання іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів адміністративного судочинства ми знаходимо в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», на це вказує пункт 27 ст. 1 (стосовно осіб яких судом прийнято рішення про примусове видворення та про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію); п. 18 ст. 4 (особи, звільнені з пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, на підставі рішення суду про скасування рішення про їх затримання або примусове видворення за межі України); п. 17 ст. 5 (у разі отримання письмової відмови у наданні подання чи клопотання, іноземець та особа без громадянства може подати разом із відповідною заявою рішення суду про встановлення факту його належності);

частина 4-5 ст. 6-1; (рішення про скасування рішення про визнання особою без громадянства може бути оскаржено до адміністративного суду протягом 20 робочих днів з дня отримання особою повідомлення про скасування рішення);

частина 3 ст. 12 (рішення про скасування візи може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом); абз. 6 частини 1 ст.13 (якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без

громадянства не виконали рішення суду); частина 3 ст. 22 (виїзд з України іноземця або особи без громадянства може бути за рішенням суду тимчасово відкладено до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України); частина 4 ст. 26 (рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду); частина 1, 3, 5 ст. 30 (примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за рішення адміністративного суду).

Слід звернути увагу, що до категорії іноземців чи осіб без громадянства Закон України «Про імміграцію» відносить іммігрантів. Згідно абз. 2 ст. 1 Закону іммігрант – це іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання. В частині 4 ст. 13 Закону України «Про імміграцію» вказано, якщо особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, рішення про її видворення не приймається до набрання рішенням суду законної сили. На оскарження у встановленому порядку до суду на бездіяльність посадових і службових осіб вказує ст. 15 того ж закону.

Варто додати, що пункт 14 частини 1 статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» містить термін «незаконний мігрант», який охоплює іноземців або осіб без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням викор-

донного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземців або осіб без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України.

Отже, відповідно до Законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та «Про імміграцію», категорія іноземців чи осіб без громадянства охоплюється категоріями «біженці» та «іммігранти».

На вказаних осіб як учасників адміністративного судочинства вказує Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110. Відповідно до Положення іноземці та особи без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, можуть перебувати вказані особи: стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення за межі України; стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі України, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; затриманих ДМС, її територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством; затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, або особою без громадянства.

Ратифікувавши Законом України «Про приєднання України до Конвенції про статус апатридів» від 11.01.2013 р. № 23-VII Конвенцію про статус апатридів від 28.09.1954 р. Україна визнала, що суб'єктом адміністративного судочинства є апатриди. Згідно ст. 1 Конвенції термін «апатрид» означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою Державою згідно з її законом, який згідно ст. 16 Конвенції має право вільного звернення до судів на території всіх Договірних Держав. На території Договірної Держави свого звичайного місця проживання апатрид користується тим же становищем, що й громадяни Держави у питаннях стосовно права звернення до судів. В частині 1 ст. 12 Конвенції про статус апатридів, також вказано, що особистий статус апатрида визначається законами країни його доміцилія або, якщо в нього такого немає, – законами країни його проживання.

За відсутності в Україні спеціального закону, який би регулював правовий статус апатридів, у відносинах з апатридами, посадові особи органів публічної влади та судді повинні керуватися положеннями Конвенції про статус апатридів. Про апатридів як суб'єктів адміністративного судочинства вказує ст. 31 Конвенції в якій міститься вказівка, що за певних обставин висилання апатрида проводиться тільки відповідно до рішень, винесених у судовому порядку.

Здійснюючи дослідження суб'єктів адміністративного судочинства в Україні О.М. Андруневич приходить до висновку, що «право на судовий захист в адміністративному суді – це невідчужуване право людини та громадянина, що становить сукупність норм міжнародного і національно-

го законодавства, в яких закріплено право особи для вирішення юридичного спору звертатися у суд, а також порядок його вирішення в суді, яке, крім того, виступає основним правом захисту інших прав і свобод людини та громадянина. Воно охоплює право на: звернення до доступного суду; розгляд звернення судом; справедливий судовий розгляд і рішення; апеляційне та касаційне оскарження рішення суду; розумні строки розгляду судом звернення; публічний розгляд і проголошення рішення; незалежний та безсторонній суд; правову допомогу; забезпечення виконання рішення суду» (Андруневич, 2012: 14).

Наведене охоплюється принципом неприпустимості позбавлення права захист, прав та законних інтересів іноземців та осіб без громадянства, що прямо вказано в КАС України. Окрім того, право на судовий захист в адміністративному суді, також повинно охоплювати право: на повагу прав і інтересів інших учасників адміністративного судочинства; на захист законного інтересу; вимагати належної поведінки від суб'єкта владних повноважень; застосування заходів поновлення порушеного суб'єктивного права; на примусове виконання судового рішення.

Зазначене ґрунтується на правах і обов'язках, що виникають за наявності вказаних обставин, а також можуть впливати з інших юридичних фактів.

Вказане впливає і норм Конституції України чи інших законів. Зокрема, на вказане звертається увага в постанові Пленум Верховного суду України від 01.11.1996 р. №9, відповідно до якої Конституційні положення про законність судочинства та рівність усіх учасників процесу перед

законом і судом (ст. 129 Конституції) зобов'язують суд забезпечити всім їм рівні можливості щодо надання та дослідження доказів, заявлення клопотань та здійснення інших процесуальних прав. З урахуванням конституційного положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Конституції), судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян.

Гарантоване Конституцією і законами України право на судовий захист особи повинно бути обґрунтовано особою, що звернулася до суду за захистом порушеного права. Як зазначається в постанові Верховного Суду України від 15.11.2016 р. у справі № 800/301/16, гарантоване ст. 55 Конституції України й конкретизоване в законах України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб твердження про порушення прав було обґрунтованим. Обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Порушення має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав чи інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.

Слід погодитися з думкою, що «Судовий захист прав і свобод людини і громадянина в Україні потребує подальшого вдосконалення, що можливо досягти, зокрема, і за рахунок якісного вдосконалення застосування судами конституційних принципів здійснення судочинства. Дотримання конституційних принципів здійснен-

ня судочинства однозначно сприяє укріпленню конституційної законності та спрямоване на вироблення правових засобів, що забезпечують розвиток і захист конституційних цінностей, гарантують забезпечення й захист прав і свобод людини та громадянина» (Нестор, 2017: 43).

Висновки і перспективи.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що чинні вітчизняні нормативно-правові акти не містять вказівку, що суб'єктами адміністративного судочинства є апартриди. Вказана категорія осіб як суб'єктів адміністративного судочинства, на відміну від таких категорій осіб як іноземці, особи без громадянства, біженці, мігранти також відсутня в Кодексі адміністративного судочинства України.

З метою усунення недоліків законодавчого регулювання правового статусу апартридів, пропонуємо частину першу статті 1. «Визначення термінів» Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» доповнити пунктом 29) який викласти у такій редакції: «п) 29 апартриди – це особи, які законно перебувають на території України, або апартриди, які незаконно перебувають на території України, а також апартриди, які перебувають на території України протягом дії візи або на період, установлений законодавством чи міжнародним договором України, або якщо строк їх перебування на території України продовжено в установленому порядку».

Таким чином, відповідно вітчизняного та міжнародного законодавства визначаємо, що суб'єктами адміністративного судочинства є іноземці

та особи без громадянства (біженці, мігранти, іммігранти) та апартриди. Вказані особи можуть бути як позивачем, так відповідачем в адміністративній справі.

Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 4. С. 38–43.

Список використаних джерел

1. Будзик Б.В. Характеристика суб'єктів, що беруть участь в адміністративному судочинстві. Європейські перспективи. 2021. № 1. С. 69–72.
2. Андруневич О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 23 с.
3. Нестор Я. Конституційні принципи здійснення судочинства у практиці судів загальної юрисдикції. Наукові записки

References

1. Budzik, B.V. (2021). Characteristics of the subjects involved in administrative proceedings. European perspectives, 1: 69–72 (in Ukrainian).
2. Andrunevych, O.M. (2012). Subjects of administrative proceedings of Ukraine: autoref. dis. ... cand. jurid. science. Lviv, 23 (in Ukrainian).
3. Nestor, J. (2017). Constitutional principles of judicial proceedings in practice courts of general jurisdiction. Scientific notes of the Institute of Legislation The Verkhovna Rada of Ukraine, 4: 38–43 (in Ukrainian).

A.I. Saadulaiev (2021). FOREIGNERS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY. *Law. Human. Environment*, 12(4): 117-124. <https://doi.org/10.31548/law2021.04.015>

Summary. *The right to go to court, including administrative, is one of the most important rights of citizens guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine. In addition to the general constitutional right to judicial protection, in particular, Art. 7 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» of 02.06.2016 № 1402-VIII, guarantees everyone the protection of his rights, freedoms and interests within a reasonable time by an independent, impartial and fair court established by law. Foreigners, stateless persons and foreign legal entities have the right to judicial protection in Ukraine on an equal footing with citizens and legal entities of Ukraine. Access to justice for every person is ensured in accordance with the Constitution of Ukraine and in the manner prescribed by the laws of Ukraine.*

However, along with the guaranteed right to apply to the court of foreigners, stateless persons (refugees, migrants, immigrants), such a category of subjects of administrative proceedings as apartheid remained outside the scope of domestic law. In order to eliminate the shortcomings of the legislative regulation of the legal status of apartheid in Ukraine, the author came to the conclusion that it is necessary to eliminate the existing shortcoming by amending the Law of Ukraine «On Legal Status of Foreigners and Stateless Persons» of 22.09.2011 № 3773-V.

Keywords: *legal status, foreigners, migrants, apartheid, justice, legislation*