

УДК 342.9 (477)

**О. Муза**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

## Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів, не наділених владними повноваженнями

У статті розглянуто особливості адміністративно-процесуального статусу суб'єктів, не наділених владними повноваженнями. Акцентовано увагу на необхідності дотримання прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративно-процесуального регулювання.

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальні правовідносини, державне управління, суб'єкт, адміністративне провадження.

Важливу роль у забезпеченні законності у сфері адміністративного процесу відіграє дотримання прав, виконання обов'язків та недопущення зловживання правами усіма суб'єктами адміністративного права. Тому виникає необхідність характеристики саме тієї групи суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, які переважно перебувають у «нерівному» становищі щодо суб'єктів, які наділені владними повноваженнями та вирішують адміністративні справи.

До групи «невладних» суб'єктів у адміністративному процесі пропонується відносити:

- 1) громадян України;
- 2) іноземців та осіб без громадянства;
- 3) біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;
- 4) юридичних осіб (крім державних органів, установ, які мають статус юридичної особи);
- 5) громадські об'єднання.

Громадяни України є однією з найбільш численних груп суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки відносинам держави зі своїми громадянами завжди відводилось значне місце як у правовому регулюванні, так і у реальній практиці прийняття управлінських рішень.

Розуміння сутності адміністративно-процесуального статусу громадян України впливає із адміністративно-правового статусу громадянина, який визначається як встановлені законом та іншими

правовими актами права, обов'язки і відповідальність громадянина, що забезпечують його участь в управлінні державою і задоволення публічних та особистих інтересів завдяки діяльності державних органів [1].

Загальний правовий статус громадян України досліджувався у рамках науки конституційного права, а також знаходив своє наукове обґрунтування у рамках галузевих наук залежно від сфери, у якій відбувається реалізація прав громадян, виконання останніми своїх обов'язків тощо. Тому постає необхідність обґрунтування на галузевому рівні конституційних положень про привілейований характер прав громадян у відносинах управлінського характеру.

Основою адміністративно-правового статусу громадян України є визначені Законом України «Про громадянство України» питання національного громадянства [2]. Зокрема, цим Законом визначено, що особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України, є громадянином України. У зв'язку з цим з такими особами виникають інші за змістом правовідносини, аніж з особами, які належать до громадянства інших країн чи є особами без громадянства (наприклад, отримання паспорта громадянина України).

Виділяють такі види адміністративно-процесуального статусу громадянина [3]:

- загальний адміністративно-процесуальний статус громадянина, характерний для всіх видів проваджень;
- особливий (спеціальний) статус, характерний для конкретних проваджень;
- одиничний адміністративно-процесуальний статус для конкретного учасника процесу за конкретних обставин.

Адміністративно-процесуальний статус громадянина характеризують виходячи із теоретичних розумінь процесуальної ролі. Зокрема, акцентується увага на місці громадянина, яке визначається законодавцем у ході здійснення адміністративно-процесуальної діяльності. Тобто виникає спеціальна процесуальна роль громадян у процесі. У свою чергу, спеціальні процесуальні ролі громадян необхідно поділяти на визначені приписами суб'єктивні процесуальні ролі, тобто такі ролі, в ході реалізації яких особа привносить у свою поведінку фактори суб'єктивного характеру. Автори розуміють адміністративно-процесуальний статус у вузькому та широкому значенні, розкриваючи

відповідні підходи через сукупність елементів, які характеризують відповідні адміністративно-процесуальні статуси:

1) у вузькому значенні — це такі елементи, як адміністративно-процесуальні права, адміністративно-процесуальна правоздатність, адміністративно-процесуальна дієздатність, адміністративно-процесуальні свободи, адміністративно-процесуальні обов'язки, адміністративно-процесуальні законні інтереси;

2) у широкому значенні — це адміністративно-процесуальний статус громадянина у вузькому значенні; правові принципи адміністративно-процесуального статусу; адміністративно-процесуальні гарантії забезпечення адміністративно-процесуального статусу; функції, права та обов'язки інших суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності, які мають відношення до громадян як до її суб'єктів [4].

Набуття особою адміністративно-процесуального статусу відбувається на підставі визначення її адміністративно-процесуальної правосуб'єктності — адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності. Стосовно громадян як суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, набуття ними адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності означає можливість бути суб'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин, мати відповідні процесуальні права й обов'язки, а також здатність своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки. У цьому контексті слід зауважити, що набуття відповідних прав та виконання обов'язків в адміністративно-процесуальних правовідносинах пов'язане із необхідністю у таких відносинах використовувати не лише визначений законом процесуальний інструментарій для можливої активної участі в таких відносинах, а й набувати відповідних прав адміністративного характеру.

Необхідно зазначити, що адміністративне законодавство передбачає можливість обмеження процесуальної правоздатності чи дієздатності (наприклад, застосування відповідних адміністративних стягнень за вчинення адміністративних проступків; існуючі обмеження в умовах надзвичайного стану та тощо).

Відповідний статус громадян України в адміністративному процесі поширює на останніх певні адміністративні процедури, учасником яких із боку фізичних осіб можуть бути виключно громадяни України, або якщо для громадян України у загальноприйнятих для всіх процедурах містяться певні особливості. Наприклад, у КАС України містяться

провадження, присвячені особливостям розгляду виборчих спорів, у яких за своєю природою позивачами можуть виступати виключно громадяни України, як такі, що мають виборчі права.

Адміністративно-процесуальний статус громадян України має свій вияв і у відносинах з органами виконавчої влади під час прийняття управлінських рішень. Загалом реалізація відповідних прав громадянами у відносинах з органами державного управління відбувається шляхом участі у державному управлінні як безпосередньо, так і опосередковано, реалізації громадянином належних йому прав, виконання обов'язків, подання скарги, заяви та ін. [5].

Виділяють також відповідні групи адміністративно-процесуальних прав громадян [3]:

– залежно від стадії адміністративного процесу: права, пов'язані з можливістю порушення адміністративного процесу з ініціативи громадянина (зокрема, право на одержання конкретної інформації в компетентних органах, право на подання заяви тощо); права, пов'язані з поінформованістю громадянина про причини та цілі залучення його до адміністративного процесу, порушеного з ініціативи інших суб'єктів (зокрема, це права на ознайомлення з матеріалами справи, на отримання роз'яснення підстав застосування до нього примусових чи адміністративно-попереджувальних заходів); права, які дають можливість громадянину впливати на хід і результати адміністративного процесу; права, пов'язані з можливістю оскарження громадянином дій і рішень компетентних органів та посадових осіб;

– залежно від можливості особистого здійснення громадянином адміністративно-процесуальних прав: права, які громадянин реалізує самостійно; права, реалізацію яких згідно із законом громадянин делегує іншим особам (законним представникам);

– за способом дії слід виділити: адміністративно-процесуальні права, для реалізації яких громадянину треба зробити певні дії, наприклад заявити клопотання про надання йому перекладача; адміністративно-процесуальні права, для реалізації яких громадянину немає необхідності реально діяти (наприклад, право на розгляд заяви в установленій законом конкретний термін).

Разом із можливістю набуття відповідних процесуальних прав слід говорити і про здійснення процесуальних обов'язків. Так, до таких обов'язків відносять абсолютні й відносні. Перші не залежать від якихось конкретних обставин, вони, безумовно, покладаються на кожного

(дотримання правил дорожнього руху, гігієні і т. ін.). Відносні обов'язки виникають із правомірних дій, спрямованих на придбання прав і користування ними (обов'язку абітурієнта, читача бібліотеки, власника автомобіля і т. д.), і правопорушень (наприклад, сплатити штраф) [6].

Таким чином, адміністративно-процесуальний статус громадянина передбачає можливість мати права та виконувати обов'язки, а також набувати процесуальних прав та здійснювати процесуальні обов'язки в адміністративно-процесуальних правовідносинах.

Іноземці, особи без громадянства, а також інші категорії осіб, які не перебувають у правовому зв'язку з державою Україна, можуть також виступати учасниками адміністративно-процесуальних правовідносин. Підтвердженням цьому є конституційне положення статті 26, згідно із яким іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються однаковими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, що і громадяни України.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [7] визначено правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні. Цим Законом іноземців та осіб без громадянства поділено на чотири групи: які перебувають на території України на законних підставах; які постійно проживають в Україні; які тимчасово перебувають на території України; які тимчасово проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, як і громадяни України, несуть адміністративну відповідальність згідно з нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, можуть бути позивачами в адміністративному судочинстві, а також брати участь у неюрисдикційних провадженнях. При цьому до цієї категорії осіб норми адміністративного законодавства встановлюють особливості реалізації ними своєї адміністративної процесуальної правосуб'єктності, що, зокрема, позначається на можливості участі в окремих видах адміністративно-процесуальних правовідносин. Наприклад, тільки до іноземців та осіб без громадянства може бути застосований такий вид заходу адміністративного примусу, як видворення, або саме з цієї підстави суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду.

Адміністративно-процесуальний статус біженців визначено Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або

тимчасового захисту» [8]. Зокрема, виключно така група осіб вступає у відносини з державою щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати чи позбавлення такого статусу. У розд. III цього Закону визначено права біженців, реалізація яких відбувається також у рамках адміністративно-процесуальних право-відносин.

Питання адміністративної процесуальної правосуб'єктності юридичної особи слід пов'язувати із загальною адміністративною правосуб'єктністю, яка виникає у юридичної особи з моменту реєстрації згідно із Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [9]. Сам факт державної реєстрації юридичної особи є видом адміністративних проваджень.

Як зазначається, зміст і обсяг адміністративної правосуб'єктності юридичної особи залежить, зокрема, і від організаційної форми юридичної особи (орган, установа, підприємство, об'єднання громадян тощо). Юридичні особи реалізують свої права та обов'язки у сфері публічної адміністрації, зокрема, у відносинах, пов'язаних з одержанням адміністративних послуг, з державним наглядом і контролем за господарською діяльністю цієї особи тощо [10].

Відповідний обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності юридичних осіб залежить і від загальної адміністративної правосуб'єктності. Юридичні особи можуть виступати суб'єктами у різних адміністративних провадженнях (наприклад, реєстраційні, дозвільні провадження), ініціювати адміністративний позов, а також посадових осіб юридичних осіб може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за окремі види адміністративних проступків.

Юридичними особами можуть бути громадські об'єднання (об'єднання громадян), однак в адміністративному праві вони набувають тих прав та обов'язків, які реалізуються у певних видах адміністративно-правових відносин. В адміністративному процесі громадські об'єднання також виступають окремою ланкою групи «невладних» суб'єктів, оскільки мають свої особливості в утворенні, діяльності, а також припиненні діяльності та захисті своїх прав. Громадські об'єднання як організаційно-правове утворення відрізняються від інших юридичних осіб й особливим статусом своїх членів та засновників, які можуть набувати на відміну від інших фізичних та юридичних осіб не членів та не засновників громадських об'єднань додаткових прав та обов'язків.

Правові основи утворення громадських об'єднань врегульовані Законом України «Про громадські об'єднання» (введено в дію з 1 січня 2013 р.) [11]. Зокрема, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Цим Законом передбачено відповідні права громадських об'єднань, які вони можуть реалізувати у рамках адміністративно-процесуальних правовідносин: звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Таким чином, адміністративно-процесуальний статус суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, характеризується сукупністю адміністративно-процесуальних прав та обов'язків, гарантій їх забезпечення, реалізація яких відбувається у рамках різних видів адміністративно-процесуальної діяльності (адміністративно-процесуальних проваджень). Ураховуючи це, адміністративне законодавство України потребує реформування з точки зору доцільності існуючого регулювання адміністративно-процесуальних правовідносин.

### Список використаної літератури

1. Морошко О. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів / О. Морошко // *Право України*. — 2006. — № 8. — С. 21–25.
2. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // *Офіц. вісн. України*. — 2001. — № 9. — Ст. 342.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2007. — С. 132.
4. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. — Х. : Изд-во НУВД, 2001. — С. 61–65.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — С. 152–153.
6. Солдатов О. Адміністративно-правовий статус громадянина в Україні: зміст та реалізація / О. Солдатов // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 19. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 294–300.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 83. — Ст. 3014.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 59. — Ст. 2347.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 25. — Ст. 1172.
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — С. 150.
11. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 30. — Ст. 1097.

*Стаття надійшла до редколегії 27.01.2013.*

### **Муза О. Административно-процессуальный статус субъектов, не наделенных властными полномочиями**

В статье рассмотрены особенности административно-процессуального статуса субъектов, не наделенных властными полномочиями. Акцентировано внимание на необходимости соблюдения прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере административно-процессуального регулирования.

К группе «невластных» субъектов в административном процессе предлагается относить: 1) граждан Украины; 2) иностранцев и лиц без гражданства; 3) беженцев и лиц, которые нуждаются в дополнительной или временной защите; 4) юридических лиц (кроме государственных органов, учреждений, которые имеют статус юридического лица); 5) общественные объединения.

Административно-процессуальный статус субъектов, не наделенных властными полномочиями, характеризуется совокупностью административно-процессуальных прав и обязанностей, гарантий их обеспечения, реализация

которых происходит в рамках разных видов административно-процессуальной деятельности (административно-процессуальных производств).

**Ключевые слова:** административно-процессуальные правоотношения, государственное управление, субъект, административное производство.

### **Muza O. The Administratively-Judicial Status of the Subjects, Unprovided with Public Powers**

In the article the features of administratively-judicial status of the subjects, unprovided with public powers are considered. Attention is accented on the necessity of inhibition of the rights and legal interests of physical and legal persons in the sphere of the administratively-judicial regulation.

To the group «non-power» subjects in the administrative process is suggested to take in: 1) citizens of Ukraine; 2) foreigners and persons without citizenship; 3) refugees and persons which need additional or temporal defence; 4) legal entities (except for public bodies, establishments which have status of legal entity); 5) public associations.

Administrative judicial status of subjects, unprovided with public powers is characterized an aggregate of the administrative judicial rights and duties, guarantees of their providing, realization of which takes place within the framework of different kinds administrative judicial activity (administrative proceeding).

**Keywords:** administrative procedure legal relations, public administration, subject, administrative proceeding.