

УДК 342.9

Ченкова Н.Я.,

*заступник директора юридичного департаменту ПАТ «Одесаобленерго»,
адвокат Одеської обласної колегії адвокатів*

ВІДМІННІ ОЗНАКИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Актуальність проблеми невисокого рівня довіри до адміністративних судів з боку учасників адміністративного процесу, які мають різні політичні погляди, соціальні і майнові стани, стать, вік, національність спонукає дослідити особливості принципу рівності перед законом і судом в адміністративному судочинстві.

Принципи адміністративного судочинства досліджувалися у працях Авер'янова В.Б., Куйбіди Р.О., Панченка О.Н., Пасенюка О.М., Шишкіна В.І., Цвік М.В. та інших науковців. Однак, і сьогодні відсутні концептуальні теоретичні праці, які характеризують учасників адміністративних процесуальних відносин з врахуванням їх політичних поглядів, соціального і майнового стану, а також з врахуванням негативного впливу вищезазначених ознак на процес прийняття рішень адміністративними судами.

Метою написання статті є виявлення проблем застосування адміністративними судами принципу рівності перед законом і судом при розгляді спорів, а також характеристика окремих відмінних ознак, які притаманні учасникам адміністративних спорів.

Правовідносини – це суспільні відносини, які є юридичним виразом фактичних суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої сторони виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона повинна виконати вимоги, що охороняються державою [1, с.335]. Процесуально–правові правовідносини характеризуються тим, що вони реалізують норми процесуального права і встановлюють процедуру реалізації прав і обов'язків суб'єктів права, порядок вирішення юридичних справ [1, с. 335].

Кодекс адміністративного судочинства України (далі скорочено – КАСУ), до суб'єктів адміністративно–процесуальних правовідносин відносить: 1) суддю або колегію суддів; 2) осіб, які беруть участь у справі, до яких відносяться сторони (позивач і відповідач), треті особи, представники сторін та третіх осіб; 3) осіб, які є іншими учасниками адміністративного процесу, тобто секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Оним із принципів, за яким здійснюється регулювання адміністративно–процесуальних правовідносин, є принцип рівності перед законом і судом, а також положення, що не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного 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.

Вважаємо, що можна говорити про наступні відмінні риси суб'єктів адміністративно–процесуальних правовідносин: політичні погляди, у спорах про виборче

право, про прийняття або звільнення з публічної служби; соціальний і майновий стан – у спорах між представниками різних суспільних класів і суб'єктами владних повноважень; ознака статі, належність до національних меншин – у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення; належність до таких категорій, як імігранти (біженці) – у справах про соціальні виплати, у спорах про видворення іноземців за межі території України.

Звернемо увагу на такі відмінні риси суб'єктів, як політичні погляди та соціальний і майновий стан.

Ст. 17 КАСУ відносить до юрисдикції адміністративних судів спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

В сучасній юридичній науці стверджується, що судова влада повинна бути повністю деполітизована, на відміну від законодавчої та виконавчої гілки, які не тільки знаходяться під постійним впливом політичних сил, але й самі представляють активну політичну силу [2, с. 72–74].

Якщо виходити з твердження, що центральним при визначенні держави є поняття «організація політичної влади» [1, с.78], то виникає питання – наскільки судова влада деполітизована і чи має вона можливість неупереджено розглядати справи стосовно формування предстницьких і інших державних органів влади.

Дослідники діяльності адміністративних судів, вважають що судові справи дедалі політизуються, особливо щодо дотримання виборчого законодавства, і у підтвердження наводять ухвали Вищого адміністративного суду від 20.02.2010 р., рішення Верховного Суду України від 3.12.2004 р. та 20.01.2005 р. Представники окремих політичних сил намагаються оцінювати ці рішення виключно, як політичні [3].

Вплив політичних поглядів учасників адміністративного судочинства на рішення адміністративних судів при розгляді справ, не розглядався в межах науки адміністративного права і процесу. Однак, в пристальну увагу проблемам політичної корупції приділяли представники конституційного, кримінального і адміністративного права. Саме політична корупція є основною причиною порушення принципу рівності перед законом і судом у спорах про виборче право.

Наприклад, Циганов В. зазначає, що політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод (корупційної ренти). Вона є наслідком вад політичних режимів, їх дефектності та дисфункційності. Це виявляється у фальсифікації виборчого процесу; незаконне відсторонення кандидатів чи партій від участі в них; адміністративний тиск на його перебіг, тощо. Зміст політичної корупції визначають дві цілі: 1) особисте чи групове збагачення; 2) здобуття, збереження або розширення політичної влади. Для цього широко використовуються купівля політичної підтримки та лояльності (купівля голосів, фаворитизм, маніпулювання контрольними, наглядовими, правоохоронними функціями для забезпечення власної безкарності, тощо). Особливо руйнівними є наслідки політичної корупції у судовій владі та секторі безпеки. Суди, органи правопорядку стають обслуговуючою компонентою корупційної системи. Нівелюється сенс правосуддя [4].

Характеризуючи політичну корупцію, Мельник М. зазначає, що отримання влади (політичного впливу) в корупційний спосіб відбувається переважно у процесі формування органів державної влади та інших політичних структур держави шляхом:

- перерозподілу владних повноважень під час прийняття нормативно-правових актів;
- незаконного заволодіння держвладою через призначення на посади «своїх» людей;
- побудови системи влади на засадах особистої відданості та політичної належності.

У виконавчій гілці влади це відбувається, насамперед, шляхом плати за посаду, призначення на посади винятково (переважно) з політичних та особистих міркувань. Під час формування судової гілки влади це відбувається під час добору кандидатів на посади. Заполітизованість цього процесу створює передумови для посилення впливу політичної корупції на формування суддівського корпусу. Відбувається продукування влади самою владою. За такого способу, результат виборів визначає не народ, а сама влада, – на останньому етапі його фіксують сформовані нею виборчі комісії, а під час виборчого процесу він забезпечується всіма державними та суспільними інституціями, включаючи силові структури, на які влада має вплив [5, с. 67–68].

Якщо проаналізувати дані Генеральної прокуратури України, під час виборчої кампанії у народні депутати України 28 жовтня 2012 р., до судів було пред'явлено 5 373 позови, з яких за результатами розгляду судами задоволено 2 136. Більшість з них стосувалися уточнення списків виборців, 134 – оскарження дій виборчих комісій по підрахунку голосів [6].

Проаналізувати конкретні рішення адміністративних судів, з яких би достеменно простежувалась їх політична вмотивованість, є вкрай проблемним. Частково політичну вмотивованість можна простежити за допомогою соціологічних досліджень.

Наприклад, у газеті «Голос України», було оприлюднено, що за результатами виборів у народні депутати, що відбулися 28.10.2012 р., Центральна виборча комісія України (надалі – ЦВК) визнала обраними лише 220 депутатів за мажоритарними округами, замість 225, так як в п'яти одномандатних округах результати волевиявлення не визнано. Голова ЦВК наголосив, що вважає неприпустимим рішення ОВК, які позбавили хоча б одного громадянина права голосу, тому він просив Вищу раду юстиції розглянути справу про порушення присяги суддями, на підставі рішень яких окружна виборча комісія (далі ОВК) №94 визнала недійсним голосування на 27 дільницях [7]. Річ йде про ситуацію, коли у період 02.11.2012 – 03.11.2012 р. постановами суддів Київського апеляційного адміністративного суду, були задоволені позови кандидата у депутати від провладної партії до 27 виборчих дільниць ОВК № 94 про визнання їх дій неправомірними. Ці рішення суддів стали підставою для прийняття ОВК № 94 рішення про визнання недійсним голосування, яке, в подальшому, також було визнано адміністративними судами правомірним [8]. В результаті висуванець від опозиційної партії, який набрав за результатами підрахунків голосів переважну їх кількість, поступився перемогою пров-

ладному кандидату. Рім того, так як не було враховано 30 000 голосів виборців, ЦВК звернулось до Верховної Ради України з заявою про призначення повторних виборів [9], а учасники виборчого процесу, не визнаючи законними і неупередженими рішення адміністративних суддів, звернулися до Вищої Ради Юстиції з вимогою перевірки дій суддів на відповідність присяги судді [10].

Іншим прикладом звинувачення адміністративних судів в упередженому ставленні до опозиційних сил можна навести оприлюднене відкрите депутатське звернення народного депутата України до Президента України у вересні 2012 р., в якому стверджувалось, що посадовими особами ЦВК здійснювались незаконні відмови претендентам в кандидати у народні депутати в їх реєстрації, переважно опозиційних сил. На думку заявника, рішеннями адміністративних судів така незаконна діяльність Комісії визнається правомірною, хоча існують рішення цих же судів, яким визнавались незаконними дії Комісії по аналогічним обставинам, коли позивачами виступали провладні кандидати [11].

Слід зазначити, що вже існує практика Європейського суду з прав людини щодо виборчих прав (справа «Ковач проти України») [12], яким визнані факти порушення права кандидата в народні депутати України бути обраним внаслідок свавільного втручання посадових осіб державної влади у виборчий процес та визнано, що українськими національними судами безпідставно не було захищено право позивача бути обраним. Свавільне втручання полягало у незаконному визнанні недійсним голосування на 4-х виборчих дільницях, на яких заявник у 2002 році одержав більше голосів, ніж його опонент, однак, скасування результатів голосування на виборчих дільницях призвело безпосередньо до визнання опонента, а не заявника, переможцем на виборах.

Отже, наведені приклади яскраво свідчать про те, що політичні погляди можуть стати причиною дискримінаційного або нерівного ставлення адміністративного суду до учасників спорів.

Стосовно характеристики відмінностей соціального і майнового стану учасників судового спору у адміністративно–процесуальних правовідносинах, спершу необхідно визначитись з поняттями «соціальні та майнові стани людей». Характеристика означених понять, являються предметом наукових досліджень, і в першу чергу, соціологічних. Соціальну структуру у вузькому значенні складають суспільні класи, соціальні групи й верстви, тобто групи людей, що мають власне соціальне становище у суспільстві, посідають особливе місце в системі суспільного виробництва, відіграють певну роль у громадській організації праці, скажімо: робітники, селяни, лікарі, вчителі, тощо. Поряд з цим, соціологічною наукою використовується й поняття соціальна стратифікація, яка розміщує соціальні шари (страти) по вертикалі на підставі рівня доходів: бідняки займають нижчу сходинку, більш–менш заможні групи населення – середню, а багаті – верхню. Від початку перебудови і дотепер вітчизняна соціальна структура нараховує три класи, шість страт і два перманентні утворення: кримінальне і маргінальне [13].

У пострадянський період та до теперішнього часу соціологи визначають, різку соціальну диференціацію і поляризацію населення [14, 10–11]. Уперше на офіційному рівні Президентом України у Посланні від 06.03.01 р. «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.» було визнано, що Україна належить до

держав з високим ступенем нерівності населення за доходами та споживанням. До категорії бідних в Україні було віднесено 27,8% населення (13,7 млн.), до злидених – 14,2 % [15].

У 2002 році Президентом України була визнана необхідність впровадження політики становлення середнього класу, належність до якого визначалась за такими ознаками: власність (передусім на житло, землю, засоби виробництва), середні доходи, професійно–освітня підготовка та соціальний статус, ідентифікація себе як представника середнього класу [16]. Проблема бідності в Україні набула офіційного визнання після затвердження Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. N 637«Стратегії подолання бідності».

Уповноваженим Верховної Ради України з прав Людини у 2008 р. було визнано, що в основі проблеми бідності в Україні (де існують розвинуті промисловість і сільське господарство, високий рівень освіченості населення) лежить насамперед порушення прав більшості членів суспільства на доступ до ресурсів, до національного багатства [17].

Чи можуть відмінності у соціальному і майновому стані учасників спору мати значення для судді при вирішенні конкретного спору?

Розглянемо можливість впливу соціального і майновому стану сторін процесу в контексті особистісних якостей судді. Вчені відзначають, що хоча процедура судочинства має дуже великий супінь формалізації, однак застосовує норми людина, особа, яка наділена свідомістю та волею, що має змогу вести мову про пряму залежність між особистісними якостями судді та ефективністю судової системи. у структурі особи судді виділено чотири основні підструктури: 1) підструктуру спрямованості (світогляд, ціннісні орієнтації, соціальні настанови, мотиви і т.д.), т.т. те, що пов'язано з правосвідомістю судді; 2) підструктуру досвіду, що включає знання, навички, звички, тощо; 3) підструктуру властивостей, пов'язаних із психічними процесами, що проявляються в пізнавальних процесах, психічних, емоційних станах людини; 4) підструктуру темпераменту та інших біологічно зумовлених властивостей [18, 202–203]. Для дійсного дослідження має значення більш ґрунтовний розгляд саме підструктури індивідуальних особливостей психічних процесів судді, які складаються з інтелектуальних, пізнавальних, вольових та емоційних елементів.

Отже, вплив на суддю соціального і майновому стану учасників спору залежить в певній мірі від морально–вольових якостей особистості судді, однак на переконання автора, вони не є вирішальним під час прийняття рішень у конкретних адміністративних справах. Хоча, як свідчать дані досліджень, загалом, психологічно, багатих людей сприймають як відносно здорових, щасливих та добре адаптованих, а бідних – як непристосованих та нещасних. Тому, матеріальне становище, економічний статус впливають на формування образу особистості в очах інших людей. Гроші – це не тільки можливість придбання якої–небудь речі, а й придбання особистісного статусу, авторитету, кар'єри тощо. Дослідники ролі грошових відносин в зміні свідомості і поведінки людей стверджують, що у сучасному суспільстві гроші виконують не тільки економічні, а й соціальні та культурні функції. Вони використовуються для отримання інших цінностей, але сучасна культурна епоха перетворює їх на самоціль, вони набувають абсолютної цінності. За

даними багатьох досліджень, заробітна плата та економічне становище особистості взагалі впливають на сприйняття людини людиною [19].

Щодо усвідомлювального суддею впливу соціального і майнового стану сторін процесу на прийняття ним рішення у справі, то його можна розглядати в контексті втрати неупередженості судді в обмін на майнові вигоди, що в цілому підпадає під поняття «корупція», і розглядається нами як однією із основних можливих причин порушення принципу рівності перед законом і судом. Корупційні дії у судах сали предметом наукових досліджень Трепака В.М. До чинників, що зумовлює «суддівську» корупцію, ним зачислені такі притаманні нашій судовій системі особливості реалій, як хронічне недофінансування судочинства та велику кількість вакансій у судах, що призводить до затягування процесу, за пришвидшення або за гальмування якого сторони можуть бути готові «платити». Завдяки невеликій заробітній платі, судді можуть піддаватися спокусі щодо незаконної винагороди, пропонованої сторонами чи їх представниками (адвокатами). Судді можуть потрапити під вплив з боку впливових осіб у питаннях стосовно кар'єри судді, особливо у випадках, що стосується справ з великим матеріальним чи політичним інтересом. Суддям може запропонуватись хабар на тій умові, що в разі відмови суддя або члени його сім'ї можуть бути піддані фізичній розправі або звільнені з посади. Передумови для хабарництва у сфері судочинства створює не об'єктивний розподіл справ між суддями, довільне призначення дати розгляду справи. Корупції сприяє непрозора судова система, в якій як сторони процесу, так і громадськість не можуть зрозуміти суть того, що відбувається. Зокрема, це пов'язано із складністю та неоднозначністю застосування окремих процесуальних норм, низькою правовою освітою населення та відсутністю доступної правової допомоги [20, с.18–20]. Дослідник доходить до висновку, що основу поняття «корупція» становить хабарництво. Однак, крім того погоджується з Волобуєвим А.Н., що різниця між цими поняттями, в тому, що в ході хабарництва службова особа залишається членом конкретної державної чи громадської системи, в якій вона посідала певне становище. Вчиняючи ж корумповані дії, службова особа, регулярно отримуючи вигоду від протиправних дій, включається у організовану систему, що не дає їй змоги в односторонньому порядку відмовитися від взятої на себе ролі [21, 130–132].

За даними опитування осіб, які мали досвід звернення до суду у 2009 році, суди сприймали повністю або частково корумпованими: 77% опитаних представників компаній; 85% адвокатів; 86 % громадян; а кожен третій підозрював проти-лежну сторону у спробах вплинути неофіційним шляхом на судові рішення [22].

Отже, наведене вище дає підстави розглядати соціальний і майновий стан сторін як відмінну ознаку, за якої за певних умов, не виключена можливість дискримінаційного або нерівного ставлення адміністративного суду.

На завершення, можна підсумувати, що закріплення принципу рівності перед законом і судом у КАСУ, зумовлено тим, що законодавець не виключає випадків, що на ефективність дії вказаного принципу можуть мати вплив відмінні ознаки, за якими розрізняються учасники адміністративного процесу.

Література

1. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів/М.В.Цвік, О.В.Петришин, Л.В.Авраменко [та ін.]; За ред. М.В. Цвірка, О.В.Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
2. Туркіна І.Є. Інститути судової влади в контексті політичного процесу: монографія / І.Є.Туркіна. Севастополь: Вид-во СевНТУ, 2009. – 277с.
3. Козюбра М.І.Верховенство права: українські реалії та перспективи/ М.І.Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.
4. Циганов В. Загроза політичної корупції у демократичних політичних режимах. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/882/>.
5. Мельник М.І. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії/М.І.Мельник// Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 – С.67–68.
6. Генеральна прокуратура внесла свої пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства / Відділ зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу//<http://www.gp.gov.ua>
7. Результат волевиявлення встановлений // Голос України. – 2012. – № 214 (5464) [Електронний Ресурс] – Режим доступу //<http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=272280>
8. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 12.11.12р. №2а–5370/12/1070 [Електронний Ресурс] – Режим доступу //<http://reyestr.court.gov.ua/Review/27364681>
9. Постанова Верховної Ради України «Про звернення Центральної виборчої комісії з приводу виборів народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197 і 223» від 06.11.2012 р. № 5472–VI [Електронний Ресурс] – Режим доступу //<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5472-17>
10. Лист Вищої Ради Юстиції від 07.11.2012 р. №12472/0/9–12 [Електронний Ресурс] – Режим доступу //<http://www.pravda.com.ua/rus/news/2012/11/28/6978346/>
11. Ю.Кармазін. Відкрите депутатське звернення в порядку статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» [Електронний Ресурс] – Режим доступу: <http://karmazin.org.ua/2012/09/12/list-do-prezidenta-shhodo-viboriv-vzhe-chitayut-anglij-skoyn>
12. Рішення Європейського Суду з прав людини від 7 лютого 2008 року остаточне № 07/05/2008 Справа "Ковач проти України" (Заява N 39424/02) [Електронний Ресурс] – Режим доступу //<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6679.0>
13. Масальський В.І., Скородумов Д.С. Зміни у соціальній структурі України в 1998–2011 рр.: досвід наукового аналізу/В.І. Масальський // Грані. – 2011. – № 4 (78) – С.107–109.
14. Балакірева О.М. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні: монографія / Балакірева О.М., Головенько В.А., Дмитрук Д.А. [та ін.]; за ред.канд. соціол. наук О.М. Балакіревої; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2011. – 592 с.
15. Президент України; Послання від 06.03.2001 Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р. [Електронний Ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
16. Президент України; Послання від 31.05.2002 «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 р.» [Електронний Ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
17. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав Людини від 10 грудня 2008 р. про «Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини» [Електронний Ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-08>
18. Москвич Л.М. Особистісні якості судді в системі забезпечення ефективності судової системи/ Л.М. Москвич // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 45. – К.:Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАНУУкраїни – 2009. – 668 с.

19. Скрипаченко Т.В. Грошові відносини та ставлення до грошей: психологічний аспект / Т.В. Скрипаченко // Психологічні перспективи. – 2010. – № 15 – С.198–200.
20. Трепак В.М. Розслідування хабарництва, що вчиняється суддями: монографія / В.М.Трепак – К.:Атіка – Н, 2012. – 200 с.
21. Волобуєв А.Н. Совершенствование уголовного законодательства в борьбе с организованной преступностью / А.Н.Волобуев // Криминологические проблемы совершенствования законодательства по борьбе с преступностью. – Баку.– 1988. – С. 130–132.
22. ослідження корупції в судовій системі України: суди загальної юрисдикції. Порівняльний аналіз національних досліджень 2008–2009 р.р. для Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) // Дослідницька компанія InMind. – К., 2009. – С.11–13.

Анотація

Ченкова Н.Я. Характеристика відмінних ознак суб`єктів адміністративно–процесуальних правовідносин. – Стаття.

Досліджено принцип рівності перед законом і судом. Досліджено чи впливають відмінні ознаки, за якими розрізняються учасники адміністративного процесу, на ефективність дії вказаного принципу.

Ключові слова: принцип адміністративного судочинства, рівність перед законом и судом.

Аннотация

Ченкова Н.Я. Отличительные признаки субъектов административно–процессуальных правоотношений. – Стаття.

Исследован принцип равенства перед законом и судом. Исследовано влияние отличительных признаков, по которым различаются участники административного процесса, на эффективность действия указанного принципа.

Ключевые слова: принцип административного судопроизводства, равенство перед законом и судом.

Annotation

Chenkova N.Y. Characteristic of the administrative legal procedure distinctive factors. – Article

Researched principle equality before the law and court. Investigated, does distinguishing features, which distinguish the members of the administrative process, have an influence on the effectiveness of this principle.

Key words: principle of administrative legal procedure, equality protection of the law, discrimination.