

НОВЕЛИ РОЗПОДІЛУ СУДОВИХ ВИТРАТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

ПАЩЕНКО К.С. - кандидат юридичних наук, суддя Окружного адміністративного суду міста Києва

В статті розглядаються питання розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві України, їх сутність і нормативне регулювання, пропонуються напрямки удосконалення діючого законодавства щодо розподілу судових витрат.

Постановка проблеми

Сучасний стан функціонування правової системи України характеризується постійними змінами та трансформаціями відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань держави перед європейським та світовим співтовариством. Підвищення ролі права в процесі соціального регулювання зумовлює необхідність дослідження проблем у сфері реалізації публічної влади, вирішення суспільно-правових конфліктів за допомогою інструментів досягнення законності в адміністративному судочинстві. При цьому, можливість звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів, забезпечення надання доказів, виконання судових рішень – повинні гарантуватись державою. Однією із таких гарантій видаються судові витрати, покликані сприяти втіленню загальних завдань фінансово-економічної політики держави, основоположних принципів правосуддя, а також запобіганню необґрунтованих: звернень до суду, залучення учасників адміністративного процесу, здійснення процесуальних дій з доказування тощо. Разом з

тим, не всі витрати суду, сторін адміністративного провадження повинні покладатись на державу. У зв'язку з цим, існує інститут розподілу судових витрат, якому в чинному Кодексі адміністративного судочинства України (діла – КАС України) присвячено три статті (ст.ст. 94–96).

Останнім часом судовим витратам у наукових публікаціях приділено чимало уваги (Ю.В. Білоусов, С.С. Богля, М.М. Бородін, М.Х. Вафин, В.В. Волік, Л.Г. Глущенко Р.Є. Гукасян, В.А. Кройтор, О.В. Муза, О.М. Шокуєва), але, зважаючи на періодичні законодавчі зміни у цьому напрямку (Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору” від 22.05.2015 р. № 484–VIII та Законом України „Про забезпечення права на справедливий суд” від 12.02.2015 р. № 192–VIII), це питання не втрачає актуальності.

Мета, об'єкт і завдання дослідження

Метою даної статті є визначення змісту діяльності з розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві.

Об'єктом дослідження виступають правовідносини, що виникають у зв'язку із розподілом судових витрат в адміністративному судочинстві.

До завдань дослідження слід віднести: з'ясування законодавчих і практичних можливостей розподілу судових витрат, аналіз оновленої нормативно-правової регламентації цієї діяльності в адміністративних

справах, виділення проблемних питань розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві.

Матеріали та методи обговорення

Під розподілом судових витрат визнається процесуальна діяльність суду з покладення на сторону, не на користь якої ухвалено судові рішення, обов'язку відшкодувати (компенсувати) іншій стороні понесені в адміністративному судочинстві судові витрати. Така точка зору на правову природу розподілу судових витрат превалює у вітчизняній науковій думці.

Вирішення питання щодо розподілу судових витрат в адміністративному процесі при ухваленні рішення по суті справи (ст. 161 КАС України) є запорукою справедливого захисту прав та законних інтересів осіб, які звертаються до суду і матеріальним захистом інтересів свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та тих, хто надає правову допомогу. Отже, основним принципом розподілу судових витрат є справедливе присудження їх оплати між сторонами в залежності від задоволення адміністративного позову. У разі часткового задоволення адміністративного позову судові витрати розподіляються за принципом пропорційності.

Розподіл судових витрат направлений на відновлення майнового становища однієї зі сторін процесу, зокрема, й третіх осіб, що свідчить одночасно і про майновий, і про відновлювальний характер відносин по розподілу судових витрат. Існує думка, що правовідновлювальна форма відповідальності майнового характеру виникає відповідно до приватноправового принципу регулювання суспільних відносин, в основі яких лежить майнова самостійність і автономія волі учасників правовідношення з приводу відшкодування судових витрат, а також принцип повного відшкодування збитків. Також слушно стверджується, що відступлення від принципу повного відшкодування понесених судових витрат винною стороною, які зустрічаються у процесуальному законодавстві низки країн (Україна, Росія, США, Німеччина, Франція), викликані прагненням досягнути процесуальні цілі або захистити суспільні чи державні інтереси, що в обох

випадках свідчить про публічно-правовий характер методу регулювання суспільних відносин по розподілу судових витрат [2, с. 22]. При цьому, слід погодитись з тим, що відносини щодо розподілу судових витрат є особливим видом правовідносин, які виникають під час здійснення правосуддя в адміністративних справах і носять майново-вартісний характер, що поєднує в джерелі і методі правового регулювання, суб'єктному складі елементи матеріальних і процесуальних правовідносин [там само]. Суб'єктний склад таких правовідносин створюють сторони і треті особи, джерелом правового регулювання виступають норми КАС України, а метод правового регулювання є комплексним.

Згідно зі ст. 94 КАС України порядок розподілу судових витрат залежить від того, на чию користь судом було ухвалено рішення, позов було задоволено повністю чи частково, а також інших обставин. При цьому, до ч. 1 ст. 94 КАС України внесені зміни, пов'язані з оновленням положень Закону України „Про судовий збір”: відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику, укладеного з Міжнародним валютним фондом, Україна взяла на себе зобов'язання не пізніше травня 2015 року прийняти Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про судовий збір””, відповідно до якого надходження коштів судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України протягом наступних 12 місяців повинні збільшитися удвічі. Так було відмінено право часткової сплати судового збору під час подання адміністративного позову майнового характеру, відмінено пільги стосовно сплати судового збору суб'єктами владних повноважень у разі, коли судові рішення ухвалені на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень.

Раніше з імперативних приписів КАС України впливало, що відшкодування судових витрат присуджується з місцевого бюджету тільки в одному випадку – якщо відповідачем є орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа. На практиці ж існувала проблема стягнення судових витрат з Державного бюджету, як це прямо передбачалось ч. 1 ст. 94 КАС Украї-

ни. У зв'язку з цим суд, приймаючи рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, для того, щоб дійсно захистити її інтереси, повинен був порушувати зазначену норму і присуджувати стягнення понесених нею судових витрат з місцевого бюджету. Подібна практика, наприклад, відображена у рішеннях Київського апеляційного адміністративного суду від 30 вересня 2010 року по справі № 2а-133346/09/2670, від 21 жовтня 2010 року по справі № 2а-12268/09/2670. Тому рекомендувалось при внесенні клопотання про розподіл судових витрат просити суд присудити стягнення судового збору з місцевого бюджету, в який він був фактично зарахований, що допомагало уникнути зайвих труднощів, пов'язаних із виконанням судових рішень [3, с. 142].

Якщо судові рішення ухвалені на користь сторони – суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз. Відповідачу, на думку законодавця, не мають компенсуватися витрати на правову допомогу, витрати, пов'язані із прибуттям до суду та інші судові витрати, окрім чітко визначених законом витрат на доказування (ч. 2 ст. 94 КАС України), оскільки суб'єкт владних повноважень повинен нести усі ризики, пов'язані з прийняттям ним рішень, вчиненням дій чи допущенням бездіяльності, у тому числі необхідність відстоювати правомірність своєї поведінки в адміністративному суді. Такі обмеження у можливостях суб'єктів владних повноважень свідчать про загальну спрямованість адміністративного судочинства на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спірних відносинах із владою [4, с. 617].

У випадках, коли адміністративний позов задоволено частково, судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу – відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено. Тоді на практиці розподіл судових витрат виглядає наступним чином: наприклад, у справі про стягнення 120 тис. грн. за шкоду, завдану незаконним рішенням суб'єкта владних повноважень, позивачем здійснено

судові витрати на суму 1 тис. грн., а витрати відповідача, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз, становлять 500 грн. Постановою адміністративного суду позов задоволено частково і стягнуто на користь позивача 80 тис. грн., тобто вимоги позивача задоволено на 80 %. Таким чином, позивачу має бути компенсовано 80 % його судових витрат, тобто 800 грн., а відповідачеві – 20 % здійснених ним судових витрат, тобто 100 грн. Провівши взаємозалік, суд присуджує із відповідача на користь позивача 700 грн. судових витрат.

По-іншому виглядатиме розподіл судових витрат у випадках, коли адміністративний позов особи містить декілька вимог не грошового характеру: розмір компенсації судових витрат суд визначає, виходячи із кількості (а не розміру) задоволених/незадоволених позовних вимог. При задоволенні однієї вимоги з двох витрати відшкодуватимуться за схемою 50 % позивачу і 50 % відповідачу, однієї із трьох вимог – 33 % позивачу і 67 % відповідачу, двох із трьох вимог – 67 % позивачу і 33 % відповідачу і так далі.

У разі відмови у задоволенні позовних вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду судові витрати, понесені відповідачем, компенсуються за рахунок Державного бюджету України. Проте, підлягають компенсації не всі судові витрати, а лише документально підтверджені витрати відповідача, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз. Слушною видається думка про те, що це правило не має застосовуватися, якщо позов залишено без розгляду внаслідок повторного неприбуття позивача або за його клопотанням, оскільки таке рішення є результатом волевиявлення позивача, а тому тягар судових витрат відповідача повинен покладатися на позивача, а не на Державний бюджет України [5]. При цьому, слід зазначити, що під „документальним підтвердженням” судових витрат розуміються договори, акти виконаних робіт або наданих послуг, квитанції, чеки, квитанції та інші документи, що засвідчують здійснення відповідних судових витрат.

У справах, у яких позивачем є суб'єкт

владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються. Якщо обидві сторони є суб'єктами владних повноважень, тоді сторона, на користь якої ухвалено рішення, має право на компенсацію іншою стороною здійснених нею документально підтверджених судових витрат, пов'язаних із залученням свідків та проведенням судових експертиз.

У разі відмови позивача від адміністративного позову понесені ним витрати відповідачем не відшкодовуються, а витрати відповідача за його заявою стягуються із позивача, крім випадків, коли позивач звільнений від сплати судових витрат. Однак якщо позивач відмовився від адміністративного позову внаслідок задоволення його відповідачем після подання адміністративного позову, то суд за заявою позивача присуджує всі понесені ним у справі витрати із відповідача (ст. 95 КАС України). Якщо спір вирішується шляхом примирення і сторони не дійшли згоди щодо розподілу судових витрат, то кожна сторона у справі несе половину судових витрат (ст. 96 КАС України).

Хоча в ст. 94 КАС України прямо не вказано на участь третіх осіб у розподілі судових витрат, але, зважаючи на те, що треті особи із самостійними вимогами на предмет спору прирівняні за своїм процесуальним статусом до позивача (ч.1 ст. 54 КАС України), то зрозуміло, що на них розповсюджуються всі вищезазначені правила. Водночас, стосовно третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на нашу думку, також допустиме застосування положень ст. 94 КАС України за аналогією. Отже, вони можуть розраховувати на компенсацію своїх судових витрат за рахунок відповідача (відповідного бюджету), якщо вони брали участь з боку сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, і суб'єкт владних повноважень програв справу.

Рішення про розподіл судових витрат відображається у резолютивній частині судового рішення, а також може бути викладено у додатковій постанові чи ухвалі суду (п. 3 ч. 1 ст. 168 КАС України).

Розподіл судових витрат може бути змінений при зміні рішення суду першої інстанції або ухваленні нового рішення судом

апеляційної чи касаційної інстанції. При цьому слід враховувати, чи ухвалено судове рішення на користь особи, яка його оскаржувала. Під правила ч. 6 ст. 94 КАС України підпадають і випадки, коли справа переглядається Верховним Судом України (відповідні уточнення нарешті внесені Законом № 192-VIII від 12.02.2015 р.). Розподіл судових витрат може бути змінено й у разі ухвалення нового рішення у справі за наслідками провадження за нововиявленими обставинами. При закритті провадження за нововиявленими обставинами через відмову особи від заяви про перегляд або якщо таку заяву залишено без задоволення, суд може присудити з особи, яка її подала, на користь інших осіб, які беруть участь у справі, понесені ними судові витрати, якщо вони заявляють відповідне клопотання (ч. 2 ст. 251, ч. 3 ст. 253 КАС України).

Докладне вивчення теорій розподілу судових витрат англо-американської і романо-германської шкіл процесуального права (теорії покарання, відшкодування, причинності, правового захисту) висвітлені в роботі російського вченого О. Столярова [2] і зроблено висновок, що в основу більшості кодифікованих процесуальних актів покладено основне правило: витрати відшкодовуються (компенсуються) тією особою, не на користь якої ухвалено судове рішення. Оскільки безапеляційне слідування цьому правилу може призвести до несправедливого вирішення питання щодо компенсації судових витрат, то із загального правила законодавцем передбачаються виключення, які у різних юрисдикційних процесах зумовлені їхньою специфікою. Аналогічний підхід використано і у вітчизняному законодавстві з адміністративного судочинства: загальне правило + виключення, пов'язані із певними умовами щодо: 1) суб'єктного складу учасників публічно-правового конфлікту; 2) обсягу задоволення позову; 3) пільгового режиму сплати судових витрат; 4) дій сторін (відмова позивача від адміністративного позову; примирення сторін); 5) дій і рішень суду вищестоящої інстанції.

На наш погляд, доречно розглянути питання розподілу судових витрат у практичній діяльності адміністративних судів.

Так, аналітичний огляд судових рішень в адміністративних справах, розглянутих адміністративними судами в поточний рік, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень, дозволяє зробити наступні висновки. Протягом вказаного періоду в Україні ухвалено 120580 постанов в адміністративних справах, з них у 39088 (32%) випадках згадується про судові витрати в описово-мотивувальній чи резолютивній частині судового рішення (схожа відсоткова тенденція існувала і в минулих роках, наприклад, в 2011 році серед 10866 постанов лише 3202 згадували про судові витрати). Серед особливостей, які вирізняють такі згадування, зустрічаються: вказівка на стягнення з Державного бюджету України на користь фізичної особи певної суми коштів; вказівка на стягнення з місцевого бюджету на користь фізичної особи певної суми коштів (як правило, судового збору), присудження на користь юридичної особи здійснених нею документально підтверджених судових витрат з Державного бюджету України, вказівка на те, що судові витрати, визначені ст. 94 КАС України відсутні або судові витрати розподілу не підлягають (наприклад, постанова Київського окружного адміністративного суду № 810/860/15 від 05.05.2015 р.). Характерним є те, що у жодній із розглянутих за цей період справ, пов'язаної із притягненням до адміністративної відповідальності, судові витрати не визначались, і навпаки, у справах про спори із податковими органами, здебільшого, вирішено питання про розподіл судових витрат. Також слід відмітити, що рішення про стягнення коштів за проведення судової експертизи, як правило, оформляється у формі додаткового рішення. Формулювання положень, які стосуються судових витрат, у суддів є різним. Водночас, констатується той факт, що хоча і є у постановках посилання на ст. 94 КАС України (керуючись, зокрема, й ст. 94 КАС), словосполучення „розподіл судових витрат” не зустрічається (наприклад, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 826/9050/14 від 10.04.2015 р.), рідко вживається термін „присудити, присудження” (використаний у ст. 94 КАС України), частіше – „стягнути на користь особи,

з особи”.

Недоліками постанов в адміністративних справах в частині визначення розподілу судових витрат, на нашу думку, можна назвати: 1) відсутність вказівки на види судових витрат, які підлягають відшкодуванню (компенсації); 2) в описово-мотивувальній частині постанови відсутність посилань на положення ст. 94 КАС та інші статті, що стосуються судових витрат („керуючись ст.ст.КАС України”), при цьому вирішення в резолютивній частині питання про стягнення з тієї чи іншої особи судового збору, інших судових витрат; і навпаки – вказівка в завершенні описово-мотивувальної частини на ст. 94 КАС України і невирішеність питання про судові витрати – в резолютивній частині; 3) при наголошенні на необхідності оплати певних витрат, не уточнюється, що ці витрати є судовими; 4) наявність посилань на ч. 3 ст. 94 КАС України із роз'ясненням щодо задоволення адміністративного позову частково – в мотивувальній частині постанови, а не в резолютивній як фактичне рішення про розподіл судових витрат; 5) проголошення тези про залишення судом судових витрат за позивачем без будь-якої нормативно-правової регламентації.

Висновки

Таким чином, правозастосовна практика у сфері розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві потребує, на наш погляд, удосконалення шляхом вироблення єдиних підходів до викладу у судових рішеннях положень, які стосуються цього правового інституту. Такі підходи можуть бути предметом оглядового листа Вищого адміністративного суду України.

Разом з тим, законодавчі новели, зокрема, й КАС України, видаються вдалими, оскільки будь-яке звільнення органів державної влади від сплати судового збору мало наслідком зменшення рівня фінансування судів. Адже відповідно до ст. 9 Закону України „Про судовий збір” кошти судового збору, який сплачується до спеціального фонду Державного бюджету України, спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади. Окрім того, звільнення окремих

органів державної влади від сплати судового збору не повною мірою узгоджується з п. 2 ч. 3 ст. 129 Конституції України, відповідно до якого основними засадами судочинства в Україні є рівність всіх учасників судового процесу перед законом і судом, що дістало відповідне відтворення у Законі України „Про судоустрій і статус суддів”, а також у КАС України (ст. 7).

Для забезпечення ефективного здійснення правосуддя в адміністративних справах, доступу до суду, справедливого відшкодування понесених витрат під час такого судочинства, дієвого механізму компенсації обґрунтованих судових витрат, які повинна нести особа у зв'язку з порушенням іншою особою її прав та охоронюваних законом інтересів, з метою зменшення видатків з Державного бюджету України і дисциплінування, перш за все, суб'єктів владних повноважень, пропонується ст. 94 КАС викласти у наступній редакції: „Ч. 1 Стороні, на користь якої ухвалено судові рішення, суд присуджує з другої сторони понесені нею і документально підтверджені судові витрати. Ч. 2 Якщо адміністративний позов задоволено частково, судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу – відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено. Ч. 3 Якщо сторону, на користь якої ухвалено судові рішення, звільнено від оплати судових витрат, з другої сторони стягуються судові витрати на користь осіб, що їх понесли, пропорційно до задоволеної чи відхиленої частини вимог. Ч. 4 Якщо позивача, на користь якого ухвалено судові рішення, звільнено від сплати судового збору, або якщо він скористався безоплатною правовою допомогою, такі витрати стягуються з відповідача в дохід держави пропорційно до розміру задоволеної частини вимог. Ч. 5 У разі відмови у задоволенні позовних вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, а також залишення адміністративного позову без розгляду судові витрати, понесені відповідачем, компенсуються позивачем. Ч. 6 Якщо суд апеляційної, касаційної інстанції чи Верховний Суд України, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд,

SUMMARY

In the article the questions of allocation of judicial charges are examined in the administrative legal proceeding of Ukraine, their essence and normative adjusting, directions of improvement of current legislation are offered concerning allocation of judicial charges.

змінить судові рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат”.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
2. Столяров А. Г. Судебные расходы как элемент состава гражданской процессуальной ответственности : автореф. дис. на соиск. научной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 „Гражданский процесс; Арбитражный процесс” / А. Г. Столяров. – С.-Петербург., 2004. – 24 с.
3. Пащенко К. С. Правове регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юри. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / К. С. Пащенко. – К. : ДНДІ МВС України, 2011. – 208 с.
4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т.т. – Том 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука / В. К. Матвійчук, І. О. Хар. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
5. Білоусов Ю. В. Судові витрати як складова доступності правосуддя / Ю. В. Білоусов // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3 (15). – С. 66–71.
6. Глущенко Л. Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеню канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Л. Г. Глущенко. – Запоріжжя : Класичн. приват. ун-т, 2011. – 20 с.