

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВИХ ВИТРАТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
ДОСВІД ПОЛЬЩІ**

У статті проаналізовані нормативні підходи польського законодавця до врегулювання інституту судових витрат в адміністративному судочинстві. З'ясовано спільні та відмінні риси вітчизняного і польського законів у цьому напрямку. Висловлено авторське бачення щодо доцільності удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України з урахуванням досвіду досліджуваної країни.

Ключові слова: судові витрати, процесуальні витрати, адміністративне судочинство, провадження в адміністративних судах, польський закон.

Пащенко К. С. Правовое регулирование судебных расходов в административном судопроизводстве: опыт Польши.

В статье проанализированы нормативные подходы польского законодателя к урегулированию института судебных расходов в административном судопроизводстве. Определены общие и отличительные черты отечественного и польского законов в этом направлении. Высказано авторское мнение относительно целесообразности усовершенствования Кодекса административного судопроизводства Украины, учитывая опыт исследуемого государства.

Ключевые слова: судебные расходы, процессуальные расходы, административное судопроизводство, производство в административных судах, польский закон.

Paschenko K. S. The legal adjusting of judicial charges in the administrative legal proceeding: Poland experience.

In the article the normative approaches of the Polish legislator to the settlement of institute of judicial charges in the administrative legal proceeding was analyzed. The general and distinctive lines of domestic and Polish laws are defined in this direction. Outspoken the author opinion in relation to expedience of improvement of Code of the administrative legal proceeding of Ukraine, taking into account experience of the probed state.

Keywords: judicial charges, procedural charges, administrative legal proceeding, proceedings in the administrative courts, Polish law.

Правова система України складалася протягом тривалого часу під впливом різних факторів, тому у вітчизняному процесуальному законодавстві змішані елементи національно-самобутнього з елементами запозиченого, адже і сьогодні Україною обрано курс на євроінтеграцію, апроксимацію, імплементацію, трансформацію у сфері законодавства. Звернення до зарубіжного досвіду при дослідженні тих чи інших правових категорій та інститутів є об'єктивним і логічним, оскільки саме у порівнянні формується оптимальна модель будь-якої системи. Будь-який досвід у сфері законотворчості видається корисним як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки він сприяє порівнянню, визначенню критеріїв доцільності, можливості запозичення з метою удосконалення правового регулювання тих чи інших суспільних відносин.

Компаративістські дослідження адміністративного судочинства в цілому та окремих його інститутів значною мірою притаманні науці адміністративного процесу, що зумовлено змішаним, дискусійним її характером, відсутністю одностайності у розумінні багатьох категорій та інститутів, динамічним розвитком.

До розв'язання проблем, пов'язаних із судовими витратами в різних галузях права, системно підходили такі вітчизняні і зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, Ю. В. Білоусов, С. С. Богля, М. Х. Вафин, М. Вебер, В. О. Вишневецька, В. В. Волік, І. П. Голосніченко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. А. Павлишин, О. П. Рябченко, О. М. Шокуєва та ін. В окремих дисертаційних роботах, присвячених цьому

інституту в адміністративному судочинстві, розглядаються питання зарубіжного досвіду його існування [1; 3], але в цілому вони мають фрагментарний і узагальнюючий характер, без детального вивчення першоджерел чи перекладених текстів законодавчих актів у сфері адміністративної юстиції, що актуалізує обраний напрямок дослідження. У зв'язку з цим, за мету цієї статті поставлено висвітлення особливостей законодавчого закріплення процесуальних витрат в адміністративному судочинстві Польщі, як країни, за багатьма напрямками наближеної до України.

Інститут адміністративної юстиції пройшов складні та особливі етапи становлення і розвитку. У результаті в кожній країні створювалися власні засоби захисту прав та інтересів громадян із урахуванням конкретних історичних традицій, звичаїв, особливостей правової системи. Незважаючи на всі відмінності способів захисту публічних прав та інтересів громадян, їх об'єднує одна спільна мета – здійснення ефективного контролю за правомірністю актів і дій органів публічної влади стосовно осіб приватного права.

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. Під судовими витратами в адміністративному судочинстві розуміються спрямовані на здійснення процесуальних (судових) дій матеріальні (грошові) затрати компенсаційного характеру учасників адміністративного процесу, які підлягають стягненню з однієї або обох сторін (третіх осіб) чи з бюджету держави у порядку, встановленому законом.

Як відомо, у державах континентально-європейської системи права існує два варіанти організації судового вирішення адміністративних спорів – за допомогою: 1) окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або 2) спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). При цьому законодавець використовує різні підходи і до питання оплати адміністративного судочинства: від встановлення безкоштовного правосуддя в адміністративних справах (Франція) до ретельного нормативно-правового закріплення порядку стягнення витрат на судочинство (Німеччина, Польща). Інститут процесуальних витрат, здебільшого, має самостійне нормативно-правове закріплення як у кодифікованих актах адміністративної юстиції (Франція, Бельгія, Австрія, Італія), так і в окремих законах (Німеччина, Польща, Латвія, Естонія). У континентальній Європі діє загальне правило: «витрати покладаються на того, на чю користь не прийнято рішення», на противагу англосаксонському праву – «кожна сторона несе власні витрати» [3, с. 8]. У більшості країн стягнені процесуальні витрати покривають витрати на здійснюване адміністративне судочинство. Розмір судового збору (державного мита) при зверненні до суду залежить від характеру адміністративного позову (скарги, заяви) і встановлюється у межах: для позовів майнового характеру – від 2,7 % (у Франції) до 12,3 % (в Естонії – найвищий показник в Європейському Союзі).

Якщо за українським законодавством відшкодуванню підлягають лише ті витрати, які реально відбулися, то зарубіжне законодавство у цьому відношенні є більш гуманним. Так, у багатьох країнах передбачено, що сторона, не на користь якої вирішено адміністративний спір, несе витрати іншої сторони, якщо їх необхідність пов'язана з доцільним здійсненням правової вимоги або правового захисту. Відшкодуванню підлягають і витрати за час, витрачений на необхідні поїздки чи участь у судових засіданнях. Якщо адвокат веде власну справу, то йому виплачується винагорода й витрати, сплати яких він міг би вимагати як уповноважений адвокат. У європейських країнах має місце правило про відшкодування всіх витрат сторони, на користь якої прийнято рішення при розгляді справи в порядку адміністративного судочинства. При цьому у країнах кодифікованого права діє загальне правило – «сторона, яка програла спір, завжди платить». В окремих країнах особливістю є внесення судової застави в якості забезпечення виплати судових витрат (Австрія, Бельгія) або авансу (Німеччина, Польща). Ставка судового збору має вираховуватись таким чином,

щоб його сума, яка враховує затрати на адміністративне судочинство, була пропорційною значенню економічній оцінці або іншим якостям службової дії. Якщо законодавством передбачено, що збори стягуються лише з метою відшкодування адміністративних затрат, то ставка збору має вираховуватись таким чином, щоб надходження від зборів не перевищували середні матеріальні затрати і витрати на утримання персоналу відповідної галузі управління.

Окрім судового збору, до судових витрат, як правило, відносять: платежі за телефонний, телеграфний, телетайпний зв'язок; затрати, пов'язані з виготовленням додаткових офіційних копій; затрати, пов'язані з перекладами за клопотанням сторін; затрати, що виникають при публічному оголошенні того чи іншого рішення адміністративного суду (за виключенням поштових зборів); затрати, пов'язані із зберіганням речових доказів і самих адміністративних справ; винагороди експертам, запрошених судом за клопотанням сторін чи на розсуд суду. До позасудових процесуальних витрат належать: компенсації свідку, спеціалісту, залучених стороною; гонорар адвокату. Спільним для української і європейської адміністративної юстиції є схожість (калькування) видів судових витрат в цивільному і адміністративному судочинстві.

Сприймаючи континентальну модель адміністративної юстиції, найбільш наближену до вітчизняної, доцільно більше уваги приділити законодавству у сфері адміністративної юстиції такої сусідньої держави як Польща, зокрема, в частині врегулювання інституту процесуальних витрат. Польські закони надають органам публічної адміністрації право викликати приватних осіб для участі у вчиненні тих чи інших дій під час адміністративного провадження. Більше того, передбачена навіть відповідальність у вигляді штрафу за порушення особою цього обов'язку. Але повноваження на виклик обмежені обов'язком з'явитися лише в межах міста або гміни, де мешкає або перебуває особа, та сусіднього міста чи гміни. Крім того, є норма про персональну відповідальність працівника органу публічної адміністрації, винного у помилковому виклику сторони [4, с. 319]. При цьому, всі витрати, пов'язані із викликом цієї особи до органу публічної адміністрації, стягуються за рахунок державного бюджету.

У цій країні в 2002 році прийнято Закон «Про провадження в адміністративних судах» [5] (далі – Закон), в якому окремий розділ V (налічує 63 статті) присвячено інституту процесуальних витрат.

Отже, польський законодавець, на відміну від українського, оперує терміносистемою «процесуальні витрати», до яких відносить і судові витрати. При цьому, до необхідних витрат у процесі, який сторона вела особисто або через уповноважену особу, яка не є адвокатом чи юрисконсультом, відносяться: судові витрати, вартість проїзду сторони або уповноваженої особи в суд та еквівалент втраченого ними заробітку, які не можуть перевищувати оплати праці одного адвоката чи юрисконсульта (ст. 205 § 1). До необхідних процесуальних витрат сторони, яку представляв адвокат або юрисконсульт, відносяться: оплата їх праці, але не вище за ставки оплати, визначені в окремих положеннях і витрати одного адвоката або юрисконсульта, судові витрати і витрати особистої явки сторони за викликом суду (ст. 205 § 2). Тобто, процесуальні витрати складають: судові витрати, витрати на правову допомогу, витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду. У свою чергу, до судових витрат віднесено: судові збори (судовий і канцелярський) та витрати, пов'язані із розглядом адміністративної справи: суми, що належать перекладачам і призначеним куратора; вартість оголошень, а також добові і дорожні витрати, що належать суддям і співробітникам суду унаслідок виконання судових дій поза будівлею суду (ст. 213).

За вітчизняним законом судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи (ст. 87 КАС України). При цьому, до останніх належать: витрати на правову допомогу; витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду; витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз; витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи.

Таким чином, аналізовані законодавчо визначені системи витрат на адміністративне судочинство, хоча й не суттєво, але відрізняються між собою.

Відрізняє польський закон й те, що порядок відшкодування процесуальних витрат передує їх різновидам (розділ 1 у Розділі V). Так, процесуальні витрати, пов'язані із участю

сторін в адміністративному провадженні, несуть самі сторони, якщо законом не встановлено інше. В разі задоволення скарги судом першої інстанції, позивачеві відшкодовуються процесуальні витрати, необхідні для доцільного захисту його прав, органом, який виніс оскаржений акт або вчинив оскаржену дію чи допустив бездіяльність, зтягне провадження. Позивачеві також відшкодовуються витрати при закритті адміністративного провадження на підставі ст. 54 § 3 Закону. При касаційному оскарженні в адміністративному суді сплата процесуальних витрат залежить від того, на чію користь задоволена касаційна скарга (ст. ст. 203–204). При частковому задоволенні скарги суд може в обґрунтованих випадках присудити відшкодування адміністративним органом на користь позивача лише частини витрат, особливо, якщо скарга була задоволена в частині, яка не відповідає вартості предмету спору, визначеній для стягнення судового збору. Незалежно від наслідків розв'язання публічно-правового спору суд вправі покласти на сторону обов'язок повернення процесуальних витрат (в цілому або частково) – у випадку її недбалої чи очевидно недоречної поведінки. Сторона втрачає право вимагати відшкодування витрат, якщо не пізніше, ніж перед закриттям слухань, які безпосередньо передують винесенню ухвали, не заявить про таке відшкодування. Суд зобов'язаний повідомити про наслідки невчасного внесення заяви стороною, що приймає участь у справі без адвоката або юрисконсульта.

Судові витрати покладаються на сторону, яка надала суду підтверджуючі документи. Судовий збір сплачується позивачем. Якщо позивачів декілька і вони мають спільний предмет оскарження, то за погодженням сплачується один судовий збір (у протилежному випадку кожен самостійно сплачує судовий збір). Визначення вартості предмету оскарження округляється вгору до цілих злотих. Головуючий, при цьому, може перевірити вартість предмету оскарження, визначену в заяві і розпорядитись провести слідство з цього питання. Судовий збір вноситься готівкою в касу відповідного адміністративного суду або на його банківський рахунок. Не сплата судового збору залишає адміністративний позов без руху і пізніше (після закінчення терміну для усунення недоліків позовної скарги) – без розгляду (касаційна скарга – без задоволення). Оскарження рішення суду про залишення позову без розгляду судовим збором не обкладається. У разі якщо судовий збір сплачується за подання позовної заяви до суду в розмірі, визначеному з урахуванням ціни позову, а встановлена при цьому позивачем ціна позову не відповідає дійсній вартості спірного майна або якщо на день подання позову неможливо встановити точну його ціну, розмір судового збору попередньо визначає суд з подальшою сплатою недоплаченої суми або з поверненням суми переплати судового збору відповідно до ціни позову, встановленої судом у процесі розгляду справи. Якщо розмір позовних вимог збільшено або пред'явлено нові позовні вимоги, недоплачену суму судового збору необхідно сплатити до звернення до суду з відповідною заявою. Оплату, яка була на законних підставах повністю або частково скасована постановою суду і різниця між стягнутими витратами, а також залишок авансу, внесеного на покриття витрат, офіційно повертаються стороні за її рахунок. Право сторони на вимогу відшкодування судового збору або авансу на покриття витрат втрачає законну силу після закінчення трьох років з дня виникнення цього права.

Отже, в законі зазначаються: об'єкти справляння судового збору, порядок його внесення, розміри, порядок повернення судового збору (при відмові від позову; при задоволенні скарги щодо накладення штрафу – в українському законі таких підстав 5), можливість розстрочення сплати судового збору. Судові збори справляються в дохід державного бюджету. Рішення суду щодо судових витрат підлягають окремому оскарженню, якщо сторона не оскаржила таке рішення по суті.

За констатацію набрання рішенням законної сили і видачу копій, довідок, витягів та інших судових документів стягується канцелярський збір (розділ 3, ст. 234). Такий збір не сплачується за копію рішення з обґрунтуванням, яке підлягає врученню за службовим обов'язком. Розмір канцелярських зборів встановлюється Радою Міністрів Польщі, але законодавець вказує на те, що збір сплачується за кожен сторінку і не може перевищувати двісті злотих (ст. 236).

Окрім того, польському закону відоме таке поняття як «аванс», який зобов'язана внести кожна сторона адміністративного провадження, яка вимагає проведення тих чи інших процесуальних дій (ст. 237) (можливе внесення авансу декількома сторонами у рівних

частках). Розмір авансу і терміни його внесення визначає суд. При несплаті авансу сторонами необхідна сума сплачується за рахунок бюджету адміністративного суду з подальшим відшкодуванням стороною, без зупинення провадження у справі.

Законом передбачені і випадки звільнення від сплати судових витрат (ст. 239). Не зобов'язані сплачувати судові витрати: 1) сторона, яка оскаржує дію, бездіяльність або зтяжне судочинство у справах, що стосуються: а) сфери соціальної допомоги і захисту, б) статусу безробітного, його прав та соціальних виплат, в) професійних захворювань, медичної і реабілітаційної допомоги, г) трудових та службових відносин, д) соціального страхування, е) сфери загального обов'язку із захисту; 2) прокурор, уповноважений з прав людини, уповноважений з прав дитини; 3) куратор сторони, призначений судом або опікунською радою; 4) сторона, якій надано право на безоплатну правову допомогу в адміністративному суді.

Рада міністрів може своїм указом звільнити громадські організації від обов'язку внесення судового збору у їх власних справах, а також відкликати це звільнення. Це стосується справ, пов'язаних з науковою, освітньою, культурною, добродійною діяльністю, а також діяльністю по соціальній допомозі і захисту.

Звільнення від обов'язку оплати судових витрат в правовій нормі або в постанові адміністративного суду без визначення меж такого звільнення – означає повне звільнення від обов'язку як внесення судових зборів, так і несення витрат, пов'язаних із розглядом справи в суді. Такі витрати відшкодовуються за рахунок бюджету адміністративного суду.

Право на правову допомогу надається стороні за її заявою, внесеною перед початком адміністративного провадження або в його ході. Ця заява звільняється від судових зборів (ст. 243).

Право на допомогу включає звільнення від судових зборів і призначення адвоката, юрисконсульта, податкового консультанта або патентного повіреного. Таке право надається у повному або частковому обсязі. Право на допомогу в частковому об'ємі охоплює лише звільнення від судових зборів в цілому або лише від витрат, або від судових зборів і витрат, або включає лише призначення адвоката, юрисконсульта, податкового консультанта чи патентного повіреного.

Надання права на допомогу фізичній особі відбувається: 1) у повному об'ємі – якщо ця особа доведе, що вона не в змозі понести які-небудь процесуальні витрати; 2) у частковому об'ємі – якщо доведе, що вона не в змозі понести всіх процесуальних витрат без шкоди для необхідного утримання себе і своєї сім'ї. Заява про надання права на допомогу повинна містити заяву сторони з детальними даними про майновий стан і доходи, а якщо заяву вносить фізична особа, то, крім того – детальні дані про родинний стан і декларацію сторони про відсутність працевлаштування або про не перебування в іншому правовому відношенні з адвокатом, юрисконсультом, податковим консультантом, патентним повіреним. При визначенні права особи на допомогу її доходи і витрати співвідносяться з приблизною вартістю необхідних для неї правових послуг.

Призначений адвокат, юрисконсульт, податковий консультант або патентний повірений отримують оплату згідно з принципами, визначеними в положеннях про оплату діяльності адвокатів, юрисконсультів, податкових консультантів або патентних повірених у сфері несення витрат неоплаченої правової допомоги і відшкодування необхідних та документально підтверджених витрат. Порядок відшкодування таких витрат встановлюється Радою Міністрів.

Варто відмітити, що законодавцем не врегульовано питання відшкодування витрат перекладачам і призначеним куратора; відшкодування вартості оголошень, а також добових і дорожніх витрат суддів та співробітників суду унаслідок виконання судових дій поза будівлею суду, витрат сторони, пов'язаних із прибуттям до суду, що можна розцінювати як суттєвий недолік Закону, адже необхідно звертатись до цивільного процесуального закону (що застосовується за аналогією) та підзаконних нормативно-правових актів Уряду.

Таким чином, розглянувши нормативно-правове закріплення інституту процесуальних витрат в адміністративному судочинстві Польщі, можна констатувати у деяких напрямках розширений підхід польського законодавця, зокрема, щодо врегулювання питань судових

зборів в адміністративному провадженні, але з дещо обмеженими можливостями, наприклад, щодо відстрочення сплати судового збору (крім участі іноземців в процесі, яким надається до двох місяців терміну), зменшення його розміру. Разом з тим, інституту процесуальних витрат відоме звільнення від їх сплати, але використано інший, ніж в Україні, підхід.

Особливістю польського закону, як і в більшості європейських країн (Бельгія, Німеччина, Австрія та ін.), яку потрібно, на наш погляд, запозичити у національне законодавство, є вжиття терміну «процесуальні витрати», як витрати, пов'язані із здійсненням того чи іншого юрисдикційного процесу, що включають в себе: судові витрати (збір чи мито і судову заставу (аванс) на покриття майбутніх витрат у судочинстві) і позасудові витрати.

У цілому, слід відмітити певну послідовність вітчизняного Кодексу адміністративного судочинства в контексті врегулювання питань судових витрат, яким закріплено їх види, сутність, розподіл залежно від наслідків розв'язання публічно-правового спору, хоча і мають місце відсилочні норми до спеціального закону України (про судовий збір) та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (стосовно граничних розмірів окремих різновидів судових витрат). При відкритості до удосконалення (уточнення, деяких визначень, наприклад, поняття «судові витрати»), цей кодифікований акт є логічним і практичним. Тому, будь-які запозичення тих чи інших категорій, понять, інститутів вимагають ґрунтовного підходу та урахування національних особливостей.

Список використаних джерел:

1. Глущенко Л. Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. Г. Глущенко. – Запоріжжя : Класичний приватний ун-т, 2011. – 20 с.

2. Шейвейко Р. І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. І. Шейвейко. – Запоріжжя, 2011. – 15 с.

3. Пащенко К. С. Правове регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. С. Пащенко. – К. : Державний НДІ МВС, 2012. – 20 с.

4. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 319.

5. О судопроизводстве в административных судах : Закон Польши от 30.08.2002 г. // Законодательный вестник. – 2002. – № 9. – Ст. 1270.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446 (із змінами і доповненнями).

** Пащенко Костянтин Сергійович – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва.*

УДК 340.134:342.9(477)

Артем Янчук *

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ ОСНОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

У статті досліджуються проблемні питання формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи та правоохоронних органів України як інституційної складової цієї системи.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, нормативно-правове забезпечення реформування правоохоронних органів, Конституція України, шляхи формування нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України.