

ОБНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОДАВЧИЙ ПІДХІД ДО ІНСТИТУТУ СУДОВИХ ВИТРАТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті розглянуті законодавчі підходи до врегулювання інституту судових витрат з огляду на оновлення Кодексу адміністративного судочинства України. Проаналізовані новели і переваги такого врегулювання. Висвітлено авторське бачення поняття судових витрат, їх ознак, напрямів удосконалення цього інституту. Акцентовано увагу на прогалинах і колізіях законодавчого врегулювання судових витрат.

Ключові слова: судові витрати, судовий збір, витрати, пов'язані з розглядом справи, адміністративне судочинство, учасники справи, оплата судових витрат.

Пащенко К.С. Обновлённый законодательный подход к институту судебных расходов в административном судопроизводстве Украины.

В статье рассмотрены законодательные подходы к урегулированию института судебных расходов, с учетом обновления Кодекса административного судопроизводства Украины. Проанализированы новеллы и преимущества такого урегулирования. Освещено авторское видение понятия судебных расходов, их признаков, направлений усовершенствования этого института. Акцентировано внимание на пробелах и коллизиях законодательного урегулирования судебных расходов.

Ключевые слова: судебные расходы, судебный сбор, расходы, связанные с рассмотрением дела, административное судопроизводство, участники дела, оплата судебных расходов.

Paschenko K.S. An updated legislative approach to the institution of court costs in the administrative legal proceedings of Ukraine.

In the article an updated legislative approach to the institution of court costs is examined, taking into account the update of Code of the administrative legal proceeding of Ukraine. The novels and advantages of such a settlement are analyzed. The author's vision of the concept of court expenses, their signs, directions of improvement of this institute is covered. Attention is focused on gaps and collisions in the legislative settlement of court costs.

Keywords: court costs, court fees, costs associated with the examination of the case, administrative proceedings, participants in the case, payment of court costs.

При організації діяльності судів по розгляду і вирішенню юрисдикційних справ, як відомо, держава несе значні витрати, що складаються із витрат на утримання судової системи, матеріально-технічне забезпечення судів. Окрім того, до судочинства залучаються особи, які сприяють здійсненню правосуддя: посадові особи, спеціалісти з питань, що виникають під час розгляду справи, судові експерти, перекладачі, діяльність яких потребує матеріальної компенсації, здійснюються процесуальні дії, які потребують додаткових витрат. Повністю покласти на державу, тобто на платників податків, витрати, пов'язані з функціонуванням судової системи, не є раціональним і не відповідає принципу пропорційності відповідальності, а також історичним передумовам існування інституту судових витрат. Тому законодавством на осіб, в інтересах яких розглядаються й вирішуються, перш за все, судові спори, покладено обов'язок частково відшкодовувати витрати на судочинство. Слід підкреслити, що до таких осіб в адміністративному судочинстві віднесені суб'єкти матеріально-правових відносин, а саме: сторони, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

Невизначеність чинного законодавства з адміністративного судочинства щодо поняття судових витрат (оскільки нормативно передбачаються лише їх види (ст. 132 КАС України)) зумовлює наукову дискусію з приводу їх дефініції, мети і стадій регулювання, характеру відносин, що виникають у зв'язку з використанням цього правового інституту. Попри підвищену увагу до цього питання, зокрема, й на рівні монографічних досліджень

(Глуценко Л.Г. [1], Шевейко Р.І. [2]) і пропозиції щодо необхідності законодавчого врегулювання поняття судових витрат (зокрема, й авторські [3]), законодавцем в оновленому КАС України не прийнято такий підхід, хоча певною мірою змінено регулювання цього інституту. Тому питання використання інституту судових витрат в адміністративному судочинстві не втрачає своєї актуальності і спонукає до подальших досліджень. Метою цієї публікації визначено з'ясування законодавчого підходу до закріплення видів судових витрат в КАС України, зміненому в 2017 році [4].

Судові витрати розглядають у широкому і вузькому аспектах. У широкому – вони є матеріальними засобами, необхідними для функціонування системи правосуддя і можуть бути отримані лише з двох джерел: державне фінансування судової системи і грошові кошти, що вносяться на розрахунковий рахунок суду особами, зацікавленими у розгляді і вирішенні їх публічно-правового спору. Останні є судовими витратами у вузькому сенсі цього поняття. Таким чином, судові витрати у вузькому аспекті можна охарактеризувати як грошові витрати, пов'язані з розглядом і вирішенням адміністративної справи, а також із виконанням рішення адміністративного суду.

До визначення судових витрат у сучасній правовій науці неодноразово звертаються як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, але однак у цьому питанні відсутня. Так, Л.Г. Глуценко визначає судові витрати як «кошти, які на підставі та у спосіб, передбачені нормативно-правовими актами, мають сплатити сторони (а треті особи? – прим. авт.) у зв'язку зі зверненням до суду та розглядом адміністративної справи» [1, с. 4]. Р.І. Шевейко аналогічно розглядає судові витрати як «сукупність всіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони на законних підставах для розгляду і вирішення публічно-правового спору, переданого на вирішення адміністративного суду» [2, с. 3]. Автори Науково-практичного коментарю до Кодексу адміністративного судочинства України стверджують, що це витрати, які пов'язані з провадженням адміністративної справи в суді й покладаються на сторони, третіх осіб із самостійними вимогами [5, с. 584]. Російські вчені (С.М. Абрамов, М.С. Шакарян та ін.) також наголошують на витратах сторін та інших зацікавлених осіб, що покладаються на них у передбачених законом випадках. Водночас варто зауважити, що такі визначення судових витрат дещо однобічно розкривають сутність цього правового явища, адже акцент робиться на сплаті витрат лише особами, які беруть участь у юрисдикційному провадженні.

Як затрати, що були понесені у зв'язку з розглядом і вирішенням справи в суді, визначаються судові витрати у більшості юридичних словників. Також існує трактування цього поняття як витрат, що несуть особи, в інтересах яких вчиняються процесуальні дії, пов'язані із розглядом справи в суді. Аналогічне визначення містить і Юридична енциклопедія за загальною редакцією академіка Ю.С. Шемшученка [6]. Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «витрати» тлумачить як «гроші, кошти, витрачені на що-небудь...» [7, с. 157].

У літературі економіко-фінансового спрямування термін «витрати» розглядається через «затрати», «затрати втрачених можливостей», а саме певну суму грошей, яку можна отримати при альтернативному використанні ресурсів [8, с. 68]. Сполучуваність лексем «витрати», «затрати», «видатки» свідчить, що вони розрізняються значеннєвими відтінками. Словники тлумачать витрати і затрати як синонімічні, коли йдеться про кошти, матеріальні цінності, витрачену енергію, робочу силу, працю тощо. Але в термінологічному слововживанні усталився іменник «витрати», приміром: грошові витрати, матеріальні та фінансові витрати, питомі витрати, витрати капіталу, витрати праці. Якщо мають на увазі тільки гроші, виділені, витрачені на щось, послуговуються взаємозамінними словами витрати і видатки. Наприклад, адміністративно-господарські витрати (видатки), бюджетні витрати (видатки), судові витрати (видатки).

Отже, дослідження різних точок зору щодо визначення судових витрат наштовхує на висновок, що для формулювання цього поняття слід використовувати наступні критерії: визначення місця судових витрат в системі загальнообов'язкових платежів, мета їх стягнення, ознаки і функції. Слід зазначити, що судові витрати в адміністративному судочинстві є комплексним міжгалузевим інститутом, який є сукупністю правових норм, що

регулюють відносини між адміністративним судом і особами, які беруть участь у справі, з приводу сплати судового збору і витрат, пов'язаних із розглядом справи, та характеризуються специфічними правами й обов'язками сторін таких правовідносин. Таким чином, під судовими витратами пропонується розуміти спрямовані на здійснення передбачених КАС України дій матеріальні (грошові) затрати компенсаційного характеру учасників адміністративного процесу, які підлягають стягненню з однієї або обох сторін (третьох осіб) чи з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету) у порядку, встановленому законом. До ознак, які характеризують судові витрати в адміністративному судочинстві, належать: 1) обумовленість здійсненням провадження в адміністративній справі; 2) стягнення зі сторін, третьох осіб, держави; 3) нормативно-правове закріплення переліку сум, що становлять судові витрати, і порядку їх розподілу; 4) компенсаційний характер; 5) гнучка система стягнення судових витрат (можливість зменшення розміру витрат, звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення, повернення судового збору); 6) наявність можливості оскарження рішення щодо судових витрат.

При законодавчому регулюванні судових витрат в Україні переслідуються як приватно-правові, так і публічно-правові цілі. До перших відносять відновлення порушеного під час участі в процесі майнового становища особи, а до других – вплив на процесуальну поведінку осіб – учасників процесу. Компенсаційна мета спрямована на відшкодування частини бюджетних коштів, що виділяються на утримання судів, забезпечення здійснення правосуддя в адміністративних справах. Превентивна мета полягає у попередженні марних звернень до суду, в спонуканні відповідачів або інших зобов'язаних осіб до добровільного виконання обов'язків перед уповноваженими суб'єктами.

За оновленим КАС України до видів судових витрат віднесено: судовий збір та витрати, пов'язані з розглядом справи (ст. 132) – аналогічно як і в КАС 2005 року. У свою чергу, до витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать витрати: 1) на професійну правничу допомогу; 2) сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду; 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; 5) пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи. У Кодексі 2005 року (із змінами від 08.07.2011 р.) йшлося про: 1) витрати на правову допомогу; 2) витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду; 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз; 4) витрати, пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи (ст. 87). Отже, по-перше, уточнено назву правничої допомоги; по-друге, виділено експерта в якості самостійного суб'єкта, залучення якого потребує відповідних витрат; по-третє, розширено процесуальні дії, що потребують матеріальних затрат: витребування доказів, забезпечення доказів (перелік таких дій не є вичерпним).

Окрім того, серед новел процесуального законодавства виділяють: правила компенсації судових витрат, порядок доказування розміру судових витрат, їх ефективного розподілу, заперечення судових витрат, які заявив до відшкодування інший учасник процесу, процесуальні інститути забезпечення та попередньої оплати судових витрат, можливість вирішення питання щодо судових витрат окремо, після вирішення справи по суті, судовий збір як економічний стимул для сторін використовувати нові процедури розгляду справи. Проте визначення самого поняття «судові витрати» залишилося поза увагою законодавця.

Судовий збір як різновид судових витрат регулюється окремим законодавчим актом [9], до якого з 2011 року 26 разів внесено зміни і доповнення (станом на 30.03.2018 р.), зокрема, й до поняття «судовий збір» (2013 р.). На сьогодні судовий збір визначається як збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених законом. Таким чином, це поняття доповнено «ухваленням окремих судових рішень» (раніше судовий збір визначався як збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів, і включається до складу судових витрат).

Проте, як зазначалося нами раніше [10, с. 71], залишається незрозумілою правова природа судового збору через законодавчу неузгодженість податкового і спеціального законів. Аналіз етимологічного значення слова «збір», генезису використання його в економіко-правовій сфері дозволяє стверджувати про обов'язковий, грошовий, співрозмірний, індивідуально-відшкодувальний характер судового збору, його приналежність до загальнодержавних податків та зборів. Судовий збір, з одного боку, виступає певним заходом, що обмежує свободу дій (діяльності особи), а з іншого – є умовою (однією із умов), яка спонукає суд до вчинення юридично значимих дій по відношенню до особи, яка звертається до нього з метою отримання певної спеціальної вигоди. Судовий збір справляється не за правосуддя, а у зв'язку із правосуддям. Суд, при цьому, діє в загальних суспільних інтересах, виконуючи державно-владні функції. Слово «судовий» у назві збору вказує на спрямування доходів, отриманих від його справляння.

Серед загальнодержавних зборів судовий збір розуміється як збір, що справляється фізичними та юридичними особами при їх зверненні до судових органів, уповноважених здійснювати по відношенню до цих осіб юридично значущі дії. Такий збір сплачується за подання заяв особами, які, по-перше, ініціюють виникнення юрисдикційної справи (позовна заява, зустрічний позов та ін.), по-друге, вступають у розпочатий процес (заява третьої особи із самостійними вимогами на предмет спору), по-третє, переходять до іншої (вищестоящої) судової інстанції (апеляційної, касаційної), по-четверте, вимагають видати додаткові (повторні) копії судових документів (рішень, ухвал тощо). Сплата судового збору видається можливою не лише з території України, а й з території іноземної держави. У зв'язку з наведеним, ст. 1 Закону України «Про судовий збір» пропонується викласти у наступній редакції: «Судовий збір – це загальнодержавний збір, який справляється як плата за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також як плата при ухваленні окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат». До переліку податків і зборів, визначених ст. 9 Податкового кодексу України, також слід віднести судовий збір.

Вивчення зарубіжного досвіду щодо врегулювання судових витрат в адміністративному судочинстві показує, що існують різні підходи до питання оплати адміністративного судочинства: від встановлення безкоштовного правосуддя в адміністративних справах у Франції – до ретельного нормативно-правового закріплення порядку стягнення витрат на судочинство у Німеччині (норми трьох законів регулюють такі витрати). Особливістю для більшості європейських країн (Бельгія, Німеччина, Австрія, Польща та ін.), яку потрібно, на наш погляд, запозичити у національне законодавство, є вжиття терміну «процесуальні витрати» щодо витрат, пов'язаних із здійсненням того чи іншого юрисдикційного процесу, які включають в себе: судові витрати (збір чи мито і судову заставу (аванс) на покриття майбутніх витрат у судочинстві) і позасудові витрати. 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 чию користь не прийнято рішення», у США – «кожна сторона несе власні витрати». Серед особливостей судових витрат окремих країн можна виділити наступне: у Великобританії стороні, на користь якої винесено рішення, відшкодовуються реально понесені витрати, в тому числі й витрати органу публічної адміністрації; у Франції створено на рівні держави спеціальну організацію, яка надає допомогу у покритті витрат на правосуддя малозабезпеченим особам; в Естонії існує найвищий у Європі відсоток судового збору (12,3%). У більшості досліджуваних країн стягнені процесуальні витрати покривають витрати на здійснюване адміністративне судочинство.

Видається доцільним перейняття зарубіжного досвіду щодо віднесення до судових витрат і витрат, пов'язаних із зберіганням речових доказів, а не лише їх оглядом і забезпеченням.

Ще одним невирішеним питанням видається суб'єктний склад несення судових витрат в адміністративному судочинстві. Аналогічно КАС 2005 р., в оновленому кодифікованому

акті відсутня норма про те, на кого покладаються судові витрати. У більшості статей гл. 8 КАС України мова йде про сторони в адміністративному процесі. У ст. 134, наприклад, прямо вказано на те, що витрати, пов'язані з правничою допомогою адвоката, несуть сторони, крім випадків надання правничої допомоги за рахунок держави. Зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення судових витрат відбувається з урахуванням майнового стану сторони (ст. 133). Стаття 135 КАС регулює питання витрат сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду. До сторін же належать позивач і відповідач (ст. 46), які поряд із третіми особами віднесені до учасників справи. Про треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, в контексті розподілу судових витрат згадується в ч. 11 ст. 139 КАС України. Попередня ж оплата судових витрат стосується учасників справи (ч. 1 ст. 136 КАС України), тобто сторін і третіх осіб. Отже, законодавець, оперуючи термінами «учасники справи» і «сторони» чітко не дає відповіді на питання, яким чином беруть участь в оплаті судових витрат треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Серед прав і обов'язків учасників справи (ст. 44 КАС України), а також прав позивача (ст. 47 КАС України), якими наділяються такі особи за приписами ч. 1 ст. 51 КАС України, сплата судових витрат прямо не значиться. Разом з тим, учасники справи можуть, наприклад, за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них (ч. 4 ст. 44 КАС України), за які відповідно до закону мають сплатити судовий збір, або звернутися із заявою про забезпечення доказів (ст. 114 КАС України), витрати на які віднесено до судових витрат.

Таким чином, і з приписів КАС України, і із судової практики випливає, що треті особи є суб'єктами використання інституту судових витрат (при сплаті судового збору, витрат на професійну правничу допомогу, витрат, пов'язаних із переїздом до іншого населеного пункту та найманням житла, витрат на залучення свідка, перекладача, тощо, витрат, пов'язаних із забезпеченням доказів та інших різновидів судових витрат). Участь таких осіб під час застосування інституту судових витрат в адміністративному судочинстві потребує, на наше переконання, більш детального (прямого) урегулювання в главі 8 КАС України. Окрім того, до обов'язків учасників справи (ч. 5 ст. 44 КАС України) слід окремо включити сплату судових витрат (нині такий обов'язок впливає із приписів п. 6 ч. 5 цієї статті, але цей обов'язок потребує підкреслення).

Вивчення вжитого законодавцем термінологічного ряду у п. 4,5 ч. 3 ст. 132 КАС України призводить до висновку, що під час адміністративного судочинства можуть проводитися певні процесуальні дії, серед яких виділяється огляд доказів за місцем їх знаходження, забезпечення доказів (такі дії є однопорядковими). Відсутність нормативно закріпленого переліку необхідних для розгляду справи оплатних дій спонукає до наукової дискусії і неоднозначної правозастосовної практики визначення цього різновиду судових витрат. Судова практика свідчить про те, що до витрат на вчинення інших дій, необхідних для розгляду справи, відносять витрати на: опублікування судових викликів чи повідомлень через друкований засіб масової інформації у справах зі скороченими строками розгляду; опублікування виклику через друковані засоби масової інформації відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме; проведення допиту свідка за місцем його проживання або в місці його перебування. Вважається, що витрати, пов'язані з копіюванням письмових документів, які приєднуються до позовної заяви, відносяться до предмета регулювання ст. 132 КАС України. На наш погляд, правореалізація нормативно-правових положень щодо визначення витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи в суді, потребує деталізованого роз'яснення з боку вищої судової інстанції з метою вироблення єдиної правозастосовної практики.

Новелою усіх процесуальних кодексів стало запровадження попередньої оплати судових витрат (ст. 136 КАС України): «Суд може зобов'язати учасника справи, який заявив клопотання про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів за їх місцезнаходженням, попередньо (авансом) оплатити витрати, пов'язані з відповідною процесуальною дією», тобто застосування такого зобов'язання є дискреційним повноваженням суду і лише стосовно

визначеного кола процесуальних дій. Це має дисциплінувати учасників справи і мінімізувати процесуальні зловживання.

Підсумовуючи розгляд оновлених положень КАС України, зокрема, в частині інституту судових витрат, слід зазначити, що нами висвітлені лише окремі питання його застосування. З огляду на змістовність розглядуваного інституту та встановлені різновиди судових витрат, які можуть становити самостійні предмети наукових досліджень, ці питання потребують подальшого дослідження.

Список використаних джерел:

1. Глущенко Л.Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 20 с.
2. Шевейко Р.І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 15 с.
3. Пащенко К.С. Правове регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.
4. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. 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. Київ, 2007. 788 с.
6. Юридична енциклопедія в 6 томах : Том 5 / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 1999. 654 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови: [2-е вид.] / голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко. Київ-Ірпінь, 2005. 1728 с.
8. Пащенко К.С. Взаємозв'язок судових витрат з основними засадами адміністративного судочинства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 1. С. 68–72.
9. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Пащенко К.С. Напрямки удосконалення правового регулювання судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2012. № 4 (ч. 2). С. 70–77.

** Пащенко Костянтин Сергійович – кандидат юридичних наук, суддя Окружного адміністративного суду м. Києва.*

Стаття надійшла до редакції 5 квітня 2018 р.