

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК
щодо повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до
Державного бюджету України

I.

Цей науковий висновок підготовлений на підставі частини 7 статті 303 Господарського процесуального кодексу України, ст. 47 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», пунктів 1.2, 2.8, 3.2, 3.3 Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді, за зверненням судді Великої Палати Верховного Суду І.В. Ткача від 31.01.2023 № 35/0/26-23 у справі № 910/5880/21, щодо викладених у зверненні питань:

1. Спір про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, в контексті обставин цієї справи, є приватноправовим чи публічно-правовим?

2. Якщо спір про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, має приватноправовий характер, позивач може звернутись до суду з позовом про стягнення коштів як набутих без достатньої правової підстави відповідно до статті 1212 ЦК України чи як майнової шкоди відповідно до статей 1166, 1173, 1174 ЦК України?

3. Чи можна вважати кошти, сплачені позивачем на підставі постанови Управління Державної служби України з безпеки на транспорті у Харківській області, яка в подальшому рішенні адміністративного суду була визнана протиправною та скасована, коштами, помилково або надміру зарахованими до Державного бюджету України, відповідно до Порядку № 787?

4. Чи є обов'язковим дотримання процедури, визначеної Порядком № 787 для повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України? Чи може особа звернутись безпосередньо до суду з позовом про стягнення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, без дотримання процедури, визначеної Порядком № 787?

5. Якщо позивач звернувся до суду без дотримання процедури, визначеної Порядком № 787, чи може це бути самостійною підставою для відмови в позові?

II.

Опис дослідження.

З матеріалів справи убачається, що позивач звернувся до суду з вимогою про повернення йому коштів, перерахованим ним до Державного бюджету України як штраф за порушення правил ведення господарської діяльності. Таке перерахування було зроблено позивачем з огляду на те, що

його позов про визнання незаконними дій суб'єкта владних повноважень щодо притягнення його до відповідальності не було судом задоволено. Однак згодом суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції та задовольнив позов. У зв'язку з цим позивач вважає, що має право на повернення з державного бюджету коштів, як помилково перерахованих.

Таким чином, мають місце відносини між суб'єктом владних повноважень з приводу здійснення ним контролю за веденням господарської діяльності суб'єктом господарювання, а на другому етапі – між цим суб'єктом господарювання та державним бюджетом щодо повернення перерахованих до бюджету коштів.

Відносини, що виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, у тому числі судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами.¹

Відносини, що виникають між суб'єктом господарювання та державним бюджетом не є приватноправовими.

Відповідно до статті 1212 ЦК особа, яка набула майно або зберегла його у себе за рахунок іншої особи (потерпілого) без достатньої правової підстави (безпідставно набуте майно), зобов'язана повернути потерпілому це майно. Особа зобов'язана повернути майно і тоді, коли підстава, на якій воно було набуте, згодом відпала.

Це недоговірне зобов'язання має легальну назву «зобов'язання у зв'язку з набуттям, збереженням майна без достатньої правової підстави», а у правовій науці отримало назву «кондикційне зобов'язання».

Функція цього зобов'язання полягає як у відновленні майнової сфери потерпілого набувачем, який отримав безпідставні майнові вигоди, так і у присудженні потерпілому майна, яке було безпідставним збереженням для набувача. Зобов'язання у зв'язку з набуттям, збереженням майна без достатньої правової підстави виникає за умов коли має місце: набуття,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини), від 14.12.2011 № 19-рп/2011

збереження майна; набуття, збереження майна за рахунок іншої особи; набуття, збереження майна за рахунок іншої особи за відсутності правової підстави.²

Кондикційне зобов'язання виникає стосовно майна, під яким, перш за все, розуміються речі. Такий висновок можна зробити з огляду на норму статті 1213 ЦК, відповідно до якої набувач зобов'язаний повернути потерпілому безпідставно набуте майно в натурі. Поверненню підлягають також і безпідставно одержані та збережені гроші, що вбачається з ч. 2 ст. 1214 ЦК та з переліку видів об'єктів цивільних прав, що міститься у ч. 1 ст. 177 ЦК.

Коли йдеться про кондикцію, на чільне місце ставиться набуття чи збереження *чужого* майна. В науці вважається спірною точка зору про те, що під безпідставне набуття майна підпадають і витрати, які зберігає особа за рахунок іншої особи. Спірність такого погляду полягає в тому, що міркування в такому ракурсі ведуть до висновку збереження особою власних витрат, внаслідок чого має місце збільшення його майна.³

Однак норми гл. 83 ЦК не можуть застосовуватись у випадку відносин з державним бюджетом щодо повернення помилково або надміру перерахованих коштів з огляду на те, що відповідно до ч. 2 ст. 1 ЦК до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, **бюджетних** відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом.

Такі відносини регулюються бюджетним законодавством, зокрема, ст. 45 Бюджетного кодексу України передбачає, що казначейство України веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, **здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.**

Порядок повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів затверджений наказом Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787 (далі – Порядок № 787).

Порядок № 787 регулює дії сторін бюджетних відносин, якщо юридичним фактом, який породжує ці відносини, є перерахування до державного бюджету коштів, помилково чи надміру сплачених особою

² Отрадна О.О. Недоговірні зобов'язання в цивільному праві України: навч. посіб. / Отрадна О.О. – К.: Юрінком Інтер, 2009. С. 156-157.

³ Харьковская цивилистическая школа: защита субъективных гражданских прав и интересов: монография / И.В. Спасибо-Фатеева, М.Н. Сибилев, В.Л. Яроцкий и др.; под общ. ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. – Харьков: Право, 2014. С. 298-299.

безвідносно до вимог суб'єкта владних повноважень щодо певних зобов'язань перед бюджетом.

В контексті справи, в якій направлено звернення судді, відносини між суб'єктом господарювання і суб'єктом владних повноважень виникають з юридичного факту заподіяння шкоди суб'єктом владних повноважень суб'єкту господарювання виданням незаконного акту індивідуальної дії. Відповідно до статті 1173 ЦК шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів. В основі процесуальних відносин у цій справі лежить спір про визнання незаконним рішення суб'єкта владних повноважень, який вирішується в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Велика Палата Верховного Суду звернула увагу на те, що відповідно до ч. 5 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної, зокрема, протиправною бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом тоді, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.⁴

З огляду на викладене, у випадку, коли суб'єктом владних повноважень ухвалене незаконне рішення щодо суб'єкта господарювання, і останній сплатив відповідну суму коштів до бюджету, ефективним способом захисту буде вимога до суб'єкта владних повноважень щодо оскарження його рішення (індивідуального акту) у поєднанні з вимогою про відшкодування шкоди, заподіяної цим рішенням. Така справа підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Якщо ж стягнення (сплата) коштів відбулось після ухвалення судом рішення про відмову в позові щодо визнання незаконним відповідного акту суб'єкта владних повноважень, яке в подальшому було судом апеляційної інстанції скасовано, суб'єкт господарювання має право на відшкодування завданої шкоди, і способом захисту має бути позов про відшкодування шкоди, який підлягає розгляду в порядку господарського судочинства.

Повернення таких платежів відбувається на підставі рішення суду, і його порядок регулюється Законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». В обох випадках немає підстав стверджувати, що має місце

⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 405/4179/18

помилкова чи надмірна сплата коштів до бюджету, оскільки відсутні юридичні факти, з яких виникають бюджетні відносини.

Відповідно до визначення термінів, що міститься в пункті 1 розділу I Порядку № 787, надміру зараховані кошти - сума коштів, що становить позитивну різницю між сумою фактично сплачених коштів та сумою коштів, яку повинен сплатити до відповідного бюджету платник платежів (зборів), що визначені відповідним законодавством (крім платежів (зборів), контроль за справлянням яких покладено на органи ДПС та органи Держмитслужби), для повного виконання покладеного на нього грошового зобов'язання; помилково зараховані кошти - кошти, що сплачені платником за видом доходів, який не відповідає суті платежу (збору), визначеного в абзаці третьому цього пункту, та/або до невідповідного бюджету.

Що стосується позиції ВП ВС, викладеної у постанові від 05.02.2020 р. у справі № 910/15295/18, слід звернути увагу на таке. Як вбачається із обставин справи № 910/15295/18, особа здійснила перерахування коштів, яке не пов'язане із притягненням її до відповідальності. Це узгоджується з визначенням надміру зарахованих коштів, що міститься у Порядку № 787. **В цьому випадку**, а також у випадку помилкового перерахування коштів між особою, яка їх перерахувала до бюджету і Казначейством виникають бюджетні відносини, зміст яких полягає у правах і обов'язках сторін, в результаті реалізації яких зазначені кошти мають бути повернені платнику⁵. При цьому реалізація цих правовідносин відбувається за алгоритмом, визначеним Порядком № 787, зокрема, пунктом 5. Повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету або на єдиний рахунок (у разі його використання) податків, зборів, пені, платежів та інших доходів бюджетів, перерахування між видами доходів і бюджетів коштів, помилково та/або надміру зарахованих до відповідних бюджетів через єдиний рахунок, здійснюється за поданням (висновком, повідомленням) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

У разі, якщо такий орган не виконує обов'язку щодо подання до органу Казначейства такого документа, внаслідок чого порушується право платника, належним способом захисту порушеного права є вимога про визнання незаконною бездіяльності такого суб'єкта владних повноважень та відшкодування шкоди, завданої цією бездіяльністю, відповідно до ч. 5 ст. 21 КАСУ.

III.

Висновки.

⁵ Згідно з Положенням про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215, Казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку, зокрема, здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (абз. 5 пп. 2 п. 4 Положення).

1. Спiр про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, є публічно-правовим.

Однак, на нашу думку, з контексту обставин цієї справи убачається, що відсутні юридичні факти, які свідчать про помилкове або надмірне зарахування коштів, тому, спiр є приватноправовим, і способом захисту порушеного права позивача має бути вимога про відшкодування шкоди, заподіяної незаконним рішенням державного органу.

2. В даному випадку спiр стосується не повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, а про стягнення коштів як майнової шкоди відповідно до статей 1166, 1173, 1174 ЦК України.

3. Кошти, сплачені позивачем на підставі постанови Управління Державної служби України з безпеки на транспорті у Харківській області, яка в подальшому рішенням адміністративного суду була визнана протиправною та скасована, не можна вважати коштами, помилково або надміру зарахованими до Державного бюджету України відповідно до Порядку № 787.

4. В більш загальному випадку, не пов'язаному із контекстом цієї справи (притягнення особи до відповідальності за порушення правил ведення господарської діяльності), дотримання процедури, визначеної Порядком № 787 для повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, є обов'язковим. Особа не може звернутись безпосередньо до суду з позовом про стягнення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, без дотримання процедури, визначеної Порядком № 787.

**Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді
кандидат юридичних наук**

Беляневич В.Е.

**Член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді
доктор юридичних наук, професор**

Беляневич О.А.