

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

щодо тлумачення та застосування норм права

(щодо питань викладених у зверненні судді Великої Палати Верховного Суду ТКАЧА І. В., у справі 910/5880/21 провадження № 12-36гс22)

Ключові слова: *ст.1212 ЦК, безпідставне збагачення, юрисдикція (щодо характеру спору, пов'язаного із поверненням коштів, сплачених до державного бюджету, у ситуації, коли підстава для їх сплати в подальшому була скасована судом)*

1. Спiр про повернення коштів, помилково або надмiру зарахованих до Державного бюджету України, в контекстi обставин цiєї справи, є приватноправовим чи публiчно-правовим?

Вiдповiдно до ст. 2 ЦК України, учасниками цивiльних вiдносин, в тому числi, є: держава Україна, Автономна Республiка Крим, територiальнi громади, iноземнi держави та iншi суб'єкти публiчного права. При цьому держава дiє у цивiльних вiдносинах на рiвних правах з iншими учасниками цих вiдносин, набуває i здiйснює цивiльнi права та обов'язки через органи державної влади у межах iхньої компетенцiї, встановленої законом (стаття 170 ЦК України). У судовому розглядi держава бере участь у справi як сторона не безпосередньо, а через вiдповiдний їй орган, надiлений повноваженнями саме у спiрних правовiдносинах, зокрема i представляти державу в судi.

Центральним органом виконавчої влади, що реалiзує державну полiтику у сферi казначейського обслуговування бюджетних коштів, є Державна казначейська служба України (Казначейство України), яке, зокрема, здiйснює безспiрне списання коштів державного бюджету та мiсцевих бюджетiв на пiдставi рiшення суду. Тодi як в данiй справi вiдповiдачем вказана Державна служба України з безпеки на транспортi, до якої пред'явлено вимогу про стягнення з Державного бюджету України на користь позивача суми боргу, визначеної ним як сума безпiдставного збагачення.

В науцi видiляють наступнi види публiчно-правових (адмiнiстративно-правових) вiдносин:

1) адмiнiстративно-правовi вiдносини, якi виникають мiж фiзичними, юридичними особами публiчного i приватного права та суб'єктами владних повноважень (носiями публiчних повноважень) щодо реалiзацiї фiзичними, юридичними особами iхнiх прав, свобод, iнтересiв. Це правовiдносини, якi виникли з iнiцiативи фiзичних, юридичних осiб приватного i публiчного права внаслiдок здiйснення ними повноважень на пiдставi адмiнiстративного законодавства та наступним виконанням обов'язкiв суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктiв законодавством (наприклад, надання адмiнiстративних послуг, звернення до органiв державної влади,

місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій). З обставин справи вбачається, що правовідносини між сторонами щодо відшкодування коштів, які на думку позивача є безпідставним збагаченням, виникають саме з цивільного, а не адміністративного права;

2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їхніх обов'язків (наприклад, сплата податків та інших обов'язкових платежів). У справі, що є предметом касаційного розгляду, спір щодо дотримання юридичною особою приватного права своїх обов'язків було вирішено в адміністративному порядку;

3) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їхніх обов'язків (наприклад, обов'язок за запитом надати публічну інформацію). В даній справі обов'язок щодо повернення надміру отриманих коштів не є адміністративно-правовим, не впливає зі сфери повноважень конкретного органу-відповідача;

4) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини). В даній справі характер спірних правовідносин не є внутрішньо-організаційним;

5) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії) В даній справі характер спірних правовідносин не стосується взаємодії, адже стосується правовідносин між юридичними особами публічного та приватного права;

6) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. В даній справі характер спірних правовідносин не стосується обопільного здійснення повноважень¹.

За зовнішніми ознаками спір у справі має подібність до публічно-правового, оскільки виник між юридичною особою приватного права та суб'єктом владних повноважень, а обставини, що передували пред'явленню позовної вимоги є адміністративно-правовими, адже виникли на підставі реалізації владних повноважень Державної служби України з безпеки на транспорті щодо застосування адміністративно-господарського штрафу. Хоча участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий, участь у спорі суб'єкта владних

¹ Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія. За заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : ВД «Дакор». 2018. С. 103.

повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції.

Натомість приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, зазвичай майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень².

В розрізі вимоги, що була заявлена позивачем, спір вже не може вважатись публічно-правовим, він не може бути віднесений до жодної із виділених категорій адміністративно-правового спору. З огляду на положення статті 2 КАС України не вважається публічно-правовим і розглядається у порядку цивільного/господарського судочинства спір між органом державної влади та/або органом місцевого самоврядування та суб'єктом приватного права, в якому останній звернувся до суду за захистом права не публічного, а цивільного, зокрема права на відшкодування завданої шкоди, безпідставного збагачення тощо. У такому випадку це спір про цивільне право, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права, а виникненню спору передували правовідносини з реалізації відповідачем владних функцій.

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?

Ст. 1212 ЦК України регулює випадки набуття майна або його збереження без достатніх правових підстав, відповідно до якої, 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. У випадку, коли поведінка набувача, потерпілого, інших осіб або подія утворюють правову підставу для набуття (збереження) майна, ст. 1212 ЦК України може бути застосована тільки після того, як така правова підстава у встановленому порядку скасована, визнана недійсною, змінена, припинена або була відсутня взагалі.

Натомість, ст 1166 ЦК України передбачено загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду, положення якої деталізуються у ст.ст. 1173, 1174 ЦК України. За змістом приписів глав 82 і 83 ЦК України для деліктних зобов'язань, які виникають із заподіяння шкоди майну, характерним

² Постанова ВП ВС від 26 жовтня 2022 року у справі №229/1026/21. URL:

є, зокрема, зменшення майна потерпілого, а для кондикційних – приріст майна в набувача без достатніх правових підстав. За загальним правилом вина заподіювача шкоди є обов'язковим елементом настання відповідальності в деліктних зобов'язаннях, однак у випадку завдання шкоди органом державної влади при здійсненні ними своїх повноважень вина значення не має. Натомість для кондикційних зобов'язань вина не має значення, а важливим є факт неправомірного набуття (збереження) майна однією особою за рахунок іншої. Однією із специфічних ознак безпідставного збагачення є те, що підстава набуття майна може існувати на час набуття, однак в подальшому - відпасти з різних підстав, що не властиве інституту відшкодування шкоди.

З обставин справи, що розглядається, вбачається, що у зв'язку із скасуванням постановою Другого апеляційного адміністративного суду від 11.11.2020 р. у справі №520/3528/2020 постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу, підстава для сплати грошових коштів – відпала.

3. Чи можна вважати 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, коштами, помилково або надміру зарахованими до Державного бюджету України, відповідно до Порядку № 787?

З метою належного аналізу слід зробити важливе застереження, що положення Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03 вересня 2013 року № 787 станом на момент виникнення спірних правовідносин (11.11.2020 р.), розгляду і винесення рішення судом першої інстанції (07.12.2021 р.) у справі №910/5880/21 не містили визначень понять помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України коштів. У цьому Порядку зазначено, що терміни вживаються у значеннях, визначених Бюджетним і Податковим кодексами України, іншими нормативно-правовими актами, що регламентують бюджетний процес.

Бюджетний кодекс України, хоча і оперує поняттями помилково та надміру сплачених коштів, не надає їм легального визначення Податковий кодекс України, хоча і надає визначення помилково та надмірно сплаченим грошовим коштам, має предметом свого регулювання сферу справляння податків і зборів, а тому не може бути застосований до спірних правовідносин. Тому в даному випадку слід було керуватися загальними підходами до тлумачення змісту нормативно-правових актів, зокрема – граматичного тлумачення. Якщо законодавець в самому акті не надав роз'яснення терміна або воно не з'ясовано, то використовується його значення, яке він має в науці

і практиці³. Помилковим вважається неправильність у підрахунках, неправильність у вчинках, діях⁴, а надмірним – той, що перевершує міру, звичайну норму чого-небудь. Відповідно до обставин справи сплачені кошти не можуть бути визнані такими, що сплачені позивачем помилково, адже були сплачені у відповідній сумі та на належний рахунок у зведеному виконавчому провадженні.

У зв'язку із прийняттям Наказу Міністерства фінансів України від 08 грудня 2021 року № 647 «Про затвердження Змін до Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів» з 1 січня 2022 року зазначений порядок було доповнено відповідними легальними визначеннями. Так, під надміру зарахованими коштами розуміється 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. З урахуванням наведених визначень сплачені кошти так само можуть бути кваліфіковані як надміру зараховані, оскільки помилки в момент сплати коштів не відбулося, однак обов'язок зі сплати у платника відпав – у зв'язку із скасуванням судовим рішенням відповідної постанови про накладення штрафу.

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?

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

Питання обов'язковості дотримання процедури, передбаченої Порядком № 787, чи можливості безпосереднього звернення до суду є питанням юрисдикції. Суди не можуть своїми рішеннями підняти компетенцію адміністративних органів. Якщо нормами чинного законодавства передбачено реалізацію певного права в адміністративному порядку, то звернення до суду можливе лише у випадку, якщо особа дотрималася адміністративної

³ Антошкіна В. К. Способи тлумачення права та їхня роль у право-застосовній практиці. Підприємництво, господарство і право. 2020. Вип. 5. С. 181-186.

⁴ Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976. Стр. 118.

процедури та не отримала бажаного результату. В протилежному випадку відсутнє порушення права особи з боку державного органу як підстава для звернення до суду. В таких випадках суд повинен на підставі п. 1 ч. 1 ст. 175 ГПК відмовити у відкритті провадження у справі, а якщо провадження було помилково відкрите - на підставі п. 1 ч. 1 ст. 231 ГПК закрити провадження у справі, адже вирішення питання належить не до судової юрисдикції, а до компетенції адміністративного органу.

У наведеній справі відповідно до положень Порядку № 787 повноваження приймати рішення щодо повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету зборів, платежів та інших доходів бюджетів покладені на головне управління Казначейства за поданням органу, що контролює справляння надходжень бюджету (у даному випадку - це Державна служба України з безпеки на транспорті).

Норми Порядку № 787 дійсно передбачають необхідність звернення платника із заявою про повернення коштів з бюджету. Однак варто враховувати, що причиною помилкового зарахування коштів до бюджету була саме помилка державного органу, а не платника.

Відповідно до п. 70 та 71 Рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» «суд підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належній і якомога послідовніший спосіб (див. рішення у справах «Беєлер проти Італії» [ВП] (Beyeler v. Italy [GC]), заява № 33202/96, п. 120, ECHR 2000-I, «Онер'їлдіз проти Туреччини» [ВП] (Oneryildiz v. Turkey [GC]), заява № 48939/99, п. 128, ECHR 2004-XII, «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» (Megadat.com S.r.l. v. Moldova), заява № 21151/04, п. 72, від 8 квітня 2008 року, і «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), заява № 10373/05, п. 51, від 15 вересня 2009 року). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (див., наприклад, рішення у справах «Лелас проти Хорватії» (Lelas v. Croatia), заява № 55555/08, п. 74, від 20 травня 2010 року, і «Тошкуце та інші проти Румунії» (Toscuta and Others v. Romania), заява № 36900/03, п. 37, від 25 листопада 2008 року) і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. зазначені вище рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини» (Oneryildiz v. Turkey), п. 128, та «Беєлер проти Італії» (Beyeler v. Italy), п. 119).

Принцип «належного урядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (див. зазначене вище рішення у справі «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), п. 73). Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам (див. там само). З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка

покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), заява № 36548/97, п. 58, ЕСЧР 2002-VIII). Іншими словами, державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків (див. зазначене вище рішення у справі «Лелас проти Хорватії» (*Lelas v. Croatia*), п. 74). Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються (див., серед інших джерел, *mutatis mutandis*, зазначене вище рішення у справі «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), п. 58, а також рішення у справі «Гаші проти Хорватії» (*Gashi v. Croatia*), заява № 32457/05, п. 40, від 13 грудня 2007 року, та у справі «Трго проти Хорватії» (*Trgo v. Croatia*), заява № 35298/04, п. 67, від 11 червня 2009 року). У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «належного урядування» може не лише покласти на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку (див., наприклад, рішення у справі «Москаль проти Польщі» (*Moskal v. Poland*), п. 69), а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові (див. зазначені вище рішення у справах «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (*Pincova and Pine v. the Czech Republic*), п. 53, та «Тошкуце та інші проти Румунії» (*Toscuta and Others v. Romania*), п. 38)».

Будучи учасником судового процесу, за результатами якого було скасоване рішення, що було підставою для помилкової оплати грошових коштів до бюджету, Державна служба України з безпеки на транспорті мала всю необхідну інформацію для самостійного звернення з поданням до головного управління Казначейства з метою виправлення власної помилки та повернення помилково зарахованих до бюджету коштів платників.

У зв'язку з цим бездіяльність Державної служби України з безпеки на транспорті може бути розглянута судом як протиправна бездіяльність, що порушує принцип належного урядування та права платника на отримання помилково зарахованих до бюджету коштів, а отже це право підлягає судовому захисту.

З повагою,
член НКР при Верховному Суді
д.ю.н., професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри цивільного процесу,
професор кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Н.Ю. Голубєва