

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ПРИ ВЕРХОВНОМУ СУДІ

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

(справа №910/5880/21, провадження №12-36гс22)

1. Проблемне питання

Сутність проблемного питання полягає у визначенні механізму повернення перерахованої до державного бюджету суми адміністративно-господарського штрафу відповідно до постанови про накладення адміністративно-господарського штрафу суб'єктом владних повноважень, яка в подальшому була скасована судовим рішенням.

2. Обґрунтування наукового висновку

Розглядаючи поставлені питання слід зазначити, що єдиним критерієм розмежування приватно-правових та публічно-правових спорів є не предмет спору, як такий, а правовий статус сторін таких спорів пов'язаний із реалізацією сторонами певних функцій, які обумовлюються його статусом. Так, відповідно до п.2 частини першої статті 4 КАСУ, *публічно-правовий спір - спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.*

Іншими словами, за загальним правилом, якщо предмет спору у той чи інший спосіб пов'язаний із виконанням публічно-владних управлінських функцій, то відповідний спір слід вважати публічно-правовим.

У досліджуваному випадку стороною спору є Державна казначейська служба України (Казначейство), яка в силу п.1 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою КМУ від 15 квітня 2015 р. №215, є *центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів.* Тобто, Казначейство є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАСУ, тобто здійснює владні управлінські функції.

Зазначені положення дають можливість стверджувати про можливість застосування положень статті 1173 Цивільного кодексу України, як підстав для вирішення окремих спорів, що мають публічно-правову природу. Відповідно до цієї статті, *школа, 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.* Оскільки у досліджуваному випадку не йдеться про органи влади АРК чи органи місцевого самоврядування, зміст зазначеної норми можна звузити до положення про те, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою незалежно від вини цього органу. Тобто, логічним буде висновок про те, що до відшкодування шкоди, завданої органом державної влади фізичній чи юридичній особі, може бути залучений не тільки сам орган, незаконним рішенням, дією чи бездіяльністю якого завдано шкоду, але й інші елементи державного механізму, які мають відповідні повноваження та можливості. Таким елементом і може бути

власне Казначейство, як фактично єдиний орган, який може здійснювати відповідні операції з коштами державного бюджету.

Стосовно статусу коштів адміністративно-господарського штрафу сплаченого до державного бюджету на підставі рішення, яке було згодом визнано протиправним і скасовано рішенням адміністративного суду, то в даному випадку вони не можуть бути віднесені до категорії коштів помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів з огляду на наступне. Визначення ознак відповідних коштів міститься у п.1 Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого Наказом міністерства фінансів України від 03.09.2013 №787. Відповідно до цього Порядку, *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. У свою чергу 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.* Із наведених визначень випливає, що помилковість зарахування коштів визначається відносно або суті відповідного платежу, або виду відповідного бюджету. При цьому підставою помилковості не визнається визнана судом протиправність підстави зарахування відповідних коштів до бюджету. Власне ця обставина перешкоджає визнанню коштів адміністративно-господарського штрафу, що були сплачені (стягнуті) до відповідного бюджету на підставі протиправного рішення такими, що помилково зараховані. Відповідно до частини першої статті 241 Господарського кодексу України, *адміністративно-господарський штраф - це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності.* Навіть за умов визнання судом рішення про накладення адміністративно-господарського штрафу протиправним та його скасування, сплачені на підставі цього рішення кошти не перестають бути

штрафом. Рішення суду не змінює статусу відповідних коштів, але констатує порушення прав особи, на яку накладено штраф та визнає за такою особою право на відшкодування шкоди, завданої неправомірним притягненням до відповідальності.

Слід зазначити, що чинне законодавство не містить прямих норм, які б встановлювали порядок повернення із державного бюджету коштів адміністративних чи адміністративно-господарських штрафів сплачених на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке згодом було визнано судом протиправним. Натомість механізм повернення коштів, визначений Порядком № 787 може бути використаний за аналогією. Застосуванню аналогії органами виконавчої влади заважає вимога частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої *усі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України*. У той самий час, застосування аналогії закону відноситься до виключної компетенції судів.

Пряме звернення фізичної чи юридичної особи до суду із позовом до Казначейства про повернення коштів адміністративних чи адміністративно-господарських штрафів сплачених на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке згодом було визнано судом протиправним, є неможливим з огляду на відсутність правової підстави для такого повернення. Але, за умови звернення з відповідним клопотанням до Казначейства та отримання відмови у задоволенні такого клопотання, виникають формальні підстави для звернення до адміністративного суду із позовом про оскарження бездіяльності та зобов'язання Казначейства повернути сплачений штраф на підставі аналогії з порядком повернення коштів, визначеним наказом 787. У такому випадку, суд, визнавши право фізичної чи юридичної особи на відшкодування шкоди, нанесеної протиправним рішенням суб'єкта владних повноважень на підставі статті 1173 Цивільного кодексу України та підтвердивши обов'язок держави на відшкодування такої шкоди, зобов'язує Казначейство повернути суму штрафу, сплаченого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке згодом було визнано судом протиправним. При цьому суд має зазначити, що повернення має бути

здійснено за аналогією та у відповідності до порядку, визначеного Порядком № 787.

Такий спосіб захисту порушеного права не суперечить вимогам статті 5 КАСУ, оскільки відповідно до частини другої статті 5 КАСУ, *захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.*

Не суперечить це й вимогам частини шостої статті 7 КАСУ, відповідно до якої *аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.* В даному випадку аналогія використовується не з метою визначення протиправності бездіяльності Казначейства, а з метою визначення механізму захисту права позивача на відшкодування державою шкоди, завданої протиправним рішенням іншого суб'єкта владних повноважень. Відтак у рішенні суду не має вказуватися на визнання дій або бездіяльності Казначейства протиправними, але у ньому має міститися констатація факту порушення прав позивача та зобов'язання Казначейства вчинити певні дії за аналогією з метою поновлення порушеного права.

3. Узагальнені висновки та рекомендації

На підставі комплексного аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного кодексу України та Конституції України можна зробити наступні висновки:

1. Спір про повернення коштів у контексті досліджуваної справи є публічно-правовим.

2. Незважаючи на публічно-правову природу спору про повернення коштів, правовою підставою для обґрунтування права на таке повернення може використовуватись норма статті 1173 Цивільного кодексу України.

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

4. Пряме звернення фізичної чи юридичної особи до суду із позовом до Казначейства про повернення коштів адміністративних чи адміністративно-господарських штрафів сплачених на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке згодом було визнано судом протиправним, є неможливим з огляду на відсутність правової підстави для такого повернення. Але, за умови звернення з відповідним клопотанням до Казначейства та отримання відмови у задоволенні такого клопотання, виникають формальні підстави для звернення до адміністративного суду із позовом про оскарження бездіяльності та зобов'язання Казначейства повернути сплачений штраф на підставі аналогії з порядком повернення коштів, визначеним Порядком №787. У такому випадку, суд, визнавши право фізичної чи юридичної особи на відшкодування шкоди, нанесеної протиправним рішенням суб'єкта владних повноважень на підставі статті 1173 Цивільного кодексу України та підтвердивши обов'язок держави на відшкодування такої шкоди, зобов'язує Казначейство повернути суму штрафу, сплаченого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке згодом було визнано судом протиправним. При цьому суд має зазначити, що повернення має бути здійснено за аналогією та у відповідності до порядку, визначеного Порядком №787.

**Професор кафедри державно-правових
дисциплін Харківського національного
університету ім. В.Н. Каразіна,
доктор юридичних наук, професор**

Д.М. Лук'янець