

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

I. ОПИСОВА ЧАСТИНА

Для надання наукового висновку надійшло звернення судді Великої Палати Верховного Суду Ткач І.В., у якому поставлені такі питання:

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 рішенням 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?

Питання поставлені в аспекті обставин господарської справи №910/5880/21, що перебуває на розгляді Великої Палати Верховного Суду.

II. АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА

1. Звичайно, простіше за все було б відповісти на перше з поставлених у запиті про надання наукового висновку питань з опорою на буквальный зміст частини другої статті 1 ЦК України: 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. Мовляв, обов'язок сплатити ті 17 000 грн. виник у позивача з акту органу публічної влади (з чим неможливо спорити), а тому і усі подальші відносини – щодо оспорювання цього акту, повернення виконаного за ним і таке інше – носять на собі відбиток підстави виникнення відповідного комплексу релевантних правовідносин.

Однак такий підхід у конкретній спірній правовій ситуації був би надто прямолінійним. Адже не усяке правовідношення, яке виникло з публічно-

правової підстави, є відпочатку правовідношенням публічно-правовим, а навіть коли це і так – не завжди зберігає свою публічно-правову природу увесь час від свого виникнення. Зміна правовідношення може передбачати не тільки зміну набору прав та обов'язків, що формують його юридичний зміст, а й трансформацію самої його правової природи. Тому немає нічого принципово неможливого в тому, щоб первинно публічно-правове відношення стало приватно-правовим (і навпаки).

2. Викладене у пункті 1 Аналітичної частини цього Наукового висновку підкріплюється також і низкою більш абстрактних міркувань.

Насамперед важливо усвідомлювати, що жоден орган публічної влади (тобто орган державної влади чи місцевого самоврядування), вчинюючи дії (або ж утримуючись від них) у сфері своєї публічно-правової компетенції, апріорі не має і може мати власного юридичного інтересу. Такий орган завжди переслідує певний суспільний інтерес більшого чи меншого ступеня узагальненості. Однак це зовсім не означає, що його діяльність завжди матиме публічно-правовий характер.

Так, орган, уповноважений управляти державним майном, виконує свої публічно-правові функції, але діє при цьому у приватно-правовому полі, представляючи перед іншими учасниками цивільних правовідносин державу як власника (ст. 167 ЦК України).

І навіть дії завідомо публічно-правового характеру можуть спричинити виникнення приватно-правових відносин. Передусім йдеться про деліктні правовідносини, які виникають з протиправної діяльності органів публічної влади, якою завдана майнова чи немайнова шкода приватним особам. У всіх відповідних випадках такі органи здійснюють свої владні повноваження, діють як **влада**. І те, що згодом ця поведінка виявляється протиправною зовсім не змінює **характер** відповідних дій чи бездіяльності, однак кардинальним чином впливає на відносини, пов'язані з відшкодуванням завданої шкоди – такі відносини є приватно-правовими. В іншому випадку (якщо дотримуватися простої логічної схеми «здійснення владних функцій = публічно-правовий характер усіх наступних наслідків») ми прийшли б до алогічного висновку, що, наприклад, статтям 21, 393, 1170, 1172-1176 не місце в ЦК як основному акті **цивільного** законодавства, постає як кодифікований акт **приватного** права. Однак загальновідомим є те, що такий висновок не відповідає ані законодавчій практиці, ані підходам практики судової, ані правовій доктрині, що розглядає захист порушених майнових та особистих немайнових прав приватних осіб саме в контексті приватноправової парадигми, незалежно від природи дій чи бездіяльності, що їх порушує.

І тому якщо ми говоримо про спір з приводу того, чи є відповідний владний акт правомірним, то це дійсно сфера права публічного, навіть якщо позивач одночасно заявляє вимогу про відшкодування шкоди (що з урахуванням центру ваги у спірних правовідносинах та з урахуванням вимог процесуальної економії прямо допускає КАС України в пункті 6 частини першої статті 5).

Однак коли спір про правомірність такого владного акту однозначно вирішений (як в розглядуваній спірній правовій ситуації) і потерпіла особа

бажає просто відновити своє майнове становище, яке існувало до порушення, то акцент у таких правовідносинах однозначно зміщується на компенсаційну функцію, властиву саме праву приватному, і самі ці правовідносини набувають яскравого приватно-правового забарвлення.

3. З наведених причин неможливо погодитись з доводами відповідача, який (як впливає з доданих до запиту матеріалів) заперечує належність розглядуваного спору до предметної юрисдикції господарських судів з тих причин, що первинно спірні правовідносини виникли з публічно-правової підстави – постанови про накладення штрафу.

Доки вказана постанова не була скасована адміністративним судом як протиправна, вона породжувала правові наслідки, і саме на її підставі позивача було примусово позбавлено частини його майна у вигляді спірної грошової суми. Однак після скасування цієї постанови подальше утримання цих грошей державою стало неправомірним.

Однак ми повинні відповісти і на друге питання – як саме держава Україна має усунути цю неправомірність – через застосований судами першої та апеляційної інстанції механізм стягнення розміру безпідставного збагачення (стаття 1212 ЦК) або ж за допомогою задоволення деліктного позову (статті 1166, 1173, 1174 ЦК)?

4. Кондикційне зобов'язання у вітчизняному цивільному праві постає як своєрідна генералізована конструкція, яка субсидіарно застосовується до усіх випадків, коли одна особа набуває чи зберігає право на майно чи фактичне володіння ним за рахунок іншої особи без належної правової підстави.

Зазначене доволі однозначно впливає з приписів ч. 3 ст. 1212 ЦК, відповідно до яких правила про кондикційні зобов'язання застосовуються також до вимог про:

- 1) повернення виконаного за недійсним правочином;
- 2) витребування майна власником із чужого незаконного володіння;
- 3) повернення виконаного однією із сторін у зобов'язанні;
- 4) відшкодування шкоди особою, яка незаконно набула майно або зберегла його у себе за рахунок іншої особи.

Таким чином, змістовно конструкція зобов'язань з безпідставного збагачення в силу прямої вказівки закону частково перетинається з іншими спеціальними юридичними конструкціями – реституцією, віндикацією, наслідками припинення договорів, деліктними зобов'язаннями.

Наскільки це правильне і розумне рішення – питання спірне, але такий підхід слід враховувати, доки він міститься у ст. 1212 ЦКУ.

Щоправда, такий генералізований характер вітчизняної кондикції має і зворотну сторону: правила статей 1212 – 1215 ЦК є загальними щодо окремих різновидів безпідставного збагачення, які традиційно врегульовані в межах інших юридичних конструкцій (віндикації, реституції, деліктної відповідальності тощо). Тому якщо ЦК в межах норм, що закріплюють такі спеціалізовані юридичні конструкції (фактично – спеціальні способи захисту тих чи інших суб'єктивних цивільних прав і законних інтересів), передбачає

інші правила, аніж норми, що містяться у статтях 1212 – 1215 ЦК, то приписи останніх, як правило, застосуванню не підлягають, виходячи з принципу пріоритету спеціальної норми перед нормою загальною.

Велика Палата Верховного Суду (постанови від 20.11.2018 у справі № 922/3412/17 та від 13.02.2019 у справі № 320/5877/17) зазначає, що «...предметом регулювання глави 83 ЦК України є відносини, що виникають у зв'язку з безпідставним отриманням чи збереженням майна і не врегульовані спеціальними інститутами цивільного права».

Деліктне зобов'язання як правова конструкція частково перетинається за змістом із зобов'язанням кондикційним. Делікт завжди передбачає завдання потерпілому шкоди, але збагачення делінквента не є кваліфікуючою ознакою деліктного зобов'язання – такого збагачення може і не бути, але наявність на боці потерпілого шкоди характеризує відповідне правовідношення як деліктне.

Натомість безпідставне збагачення в розглядуваному сенсі також завдає шкоди потерпілому, адже воно відбувається *за його рахунок*. Однак на боці пасивного учасника кондикційного зобов'язання обов'язково має бути факт *збагачення*. Дуже влучно зміст поняття безпідставного збагачення було охарактеризовано засновником сучасної вітчизняної теорії кондикційних зобов'язань М.М. Агарковим: «...збагачення має місце, якщо той, хто збагатився, зберіг майно, яке він нормально повинен був втратити чи витратити, або ж отримав вигоду, яку він не повинен був отримати...».¹

Так чи інакше, але слід якомога послідовніше уникати можливості створення конкуренції норм про ці види зобов'язань. Однак при цьому не варто забувати, що зі змістовних позицій провести їх абсолютне розмежування інколи дуже складно.² Так, наприклад, вимога до крадія, який вже встиг продати вкрадену річ, рівною мірою є як деліктною, так і кондикційною. Тож існують делікти, за яких на стороні делінквента виникає приріст майна за рахунок потерпілого. Такого роду ситуації саме і слід оцінювати в контексті приписів пункту 4 частини 3 статті 1212 ЦК України.

Іншими словами, підстав для *абсолютного* розмежування деліктного та кондикційного зобов'язання не існує. Одна й та сама протиправна дія одночасно може кваліфікуватися як делікт і спричиняти відповідне розміру завданої шкоди збагачення делінквента. У такій ситуації зводити між деліктним та кондикційним позовом неподоланий бар'єр не тільки не варто, а навіть неприпустимо – потерпіла особа повинна мати можливість обрати той спосіб захисту, який вона вважає більш доцільним для себе, адже захист здійснюється на власний розсуд потерпілого (ч. 1 ст. 20 ЦК). Зазначене є тим більш справедливим у тих випадках, коли закон передбачає відповідальність делінквента незалежно від вини, що й має місце у випадках, передбачених статтями 1173, 1174 ЦК, про які йдеться у запиті про надання наукового висновку.

Отже, в конкретній спірній правовій ситуації стягнення з відповідача спірної грошової суми має відбуватися на підставі статей 1173, 1174, 1212 ЦК

¹ Гражданское право: Учебник. В 2 т. Т. 2 / под ред. Я.Ф. Миколенко. – М.: 1938. – С. 378.

² Примітно, що на цю проблему в цивілістичній доктрині звертається увага досить давно (див.: Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. – М.: Госюриздат, 1951. – С. 234).

шляхом їх *одночасного* застосування. Адже відповідна спірна ситуація одночасно містить ознаки як кондикційного, так і деліктного зобов'язання, через що про спеціалітет норм саме про зобов'язання деліктні йтися не може.

Більше того, в подібних ситуаціях не виключається правомірність заявлення кондикційного позову і тоді, коли спірна грошова сума була стягнута з позивача на підставі рішення суду, згодом скасованого. Адже процесуальна конструкція (поворот виконання судового рішення) не може корегувати стан матеріальних цивільних правовідносин і забезпечити стягувачу мирне володіння тим, підстава отримання ним чого відпала.

5. Стосовно припустимості кваліфікації спірної грошової суми як такої, до помилково або надмірно зарахована до Державного бюджету України слід зазначити, що така кваліфікація позбавлена сенсу в контексті розглядуваного спору.

Відносини між сторонами у спірних правовідносинах, як ми встановили вище, є приватноправовими. Натомість Порядок повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів (наказ Мінфіну України від 03.09.2013 за № 787) розвиває та конкретизує приписи Бюджетного та Податкового кодексів України, тобто регламентує суто публічно-правові відносини.

Одна й та сама сума може одночасно розглядатися як безпідставно утримувана державою з позицій права цивільного і як надмірно зарахована до бюджету з позицій права фінансового. Хоча в конкретному випадку навряд чи це так, адже якщо врахувати додаткову конкретизацію відповідних фінансово-правових понять (хоч вона і проведена лише у 2021 році, причому вже після ухвалення рішення судом першої інстанції), то надмірно зарахованою є сума, що перевищує існуюче зобов'язання платника перед бюджетом, а помилково зарахованою – така, що цього розміру не перевищує, але зарахована з порушенням певних процедурних правил (абзаци 3, 4 чинної редакції Порядку № 787). Якщо ж постанова про накладення штрафу скасовується, то сплачений до бюджету штраф не є сплаченим надмірно (адже зобов'язання платника перед бюджетом взагалі відсутнє, відпало), а так само не буде сплаченим помилково (адже жодні суто процедурні правила зарахування платежу очевидно не були порушені).

Звичайно, у наведеній ситуації позивач не був позбавлений *права* звернутися до відповідного державного органу з вимогою повернути кошти добровільно. І якщо б такий орган забезпечив би повернення цих коштів як надмірно чи помилково зарахованих, то з позицій права приватного це не мало б жодного значення, адже компенсація майнової втрати фактично була б здійснена.

Однак варто наголосити, що використання відповідної адміністративної процедури все одно було б питанням вибору та відповідальності саме компетентного органу публічної влади (не говорячи вже про те, що в контексті вимог справедливості та розумності повернення коштів мало б бути здійснено відповідним суб'єктом за власною ініціативою, *ex officio*, не чекаючи пред'явлення відповідних претензій з боку позивача). Позивач же у разі такого

звернення висував би приватноправову вимогу, яка втратила публічно-правову природу, а зовсім не просив би про застосування щодо себе якоїсь адміністративної процедури.

Вже викладене дозволяє впевнено стверджувати, що дотримання визначеної Порядком 787 процедури в розглядуваній спірній правовій ситуації жодною мірою не було обов'язковим для позивача. Доводи ж відповідача про протилежне свідчать тільки про його недобросовісність, його намагання за будь-як ціну не віддати належне, якому не можна потурати у демократичній та правовій державі.

Варто зауважити також і те, що вимога попереднього проходження передбаченої Порядком 787 адміністративної процедури суперечить і конституційним положенням про поширення юрисдикції судів будь-який юридичний спір (частина третя статті 124 Конституції України). Адже з приводу цього Конституційний Суд України ще понад двадцять років тому вказав на те, що використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту; обрання певного засобу правового захисту, у тому числі і досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує. Встановлення законом обов'язкового досудового врегулювання спору обмежує можливість реалізації права на судовий захист (рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 № 15-рп/2002 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів)).

Останнє міркування, до речі, є справедливим і стосовно сум, які насправді можуть бути кваліфіковані як такі, що надмірно або помилково зараховані до Державного бюджету України, адже відповідні приписи статті 124 Конституції України не проводять різниці між конкретною судовою юрисдикцією, у якій особа має захищати свої права і законні інтереси, а також не диференціюють у відповідному контексті різні за правовою природою спори (у тому числі приватноправові та публічно-правові).

Враховуючи викладене, слід дійти таких висновків:

1. Спір про повернення коштів, зарахованих до Державного бюджету України з підстави, яка згодом відпала, в контексті обставин цієї справи, є приватноправовим.

2. У розглядуваній спірній правовій ситуації позивач вільний обрати будь-який із способів захисту, про які йдеться у другому питанні з числа поставлених у запиті про надання наукового висновку. Адже в такого роду випадках деліктний та кондикційний позови не виключають, а скоріше доповнюють конструкції один одного, що прямо випливає з приписів пункту 4 частини 3 статті 1212 ЦК України.

3. 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, stricti iuris не можна коштами, помилково або надміру зарахованими до Державного бюджету України, в розумінні положень Порядку № 787.

4. Дотримання процедури, визначеної Порядком № 787 для повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України не є обов'язковим.

Особа може звернутись безпосередньо до суду з позовом про стягнення коштів, у тому числі 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, зазначена обставина взагалі не може бути підставою для відмови в позові (як самотійною, так і додатковою).

Член Науково-консультативної
ради при Верховному Суді,
проректор ПВНЗ «Харківський інститут
кадрів управління», кандидат юридичних наук,
адвокат



Ю.В. Мица