

**НАУКОВИЙ ВИСНОВОК**

**(у справі № 910/5880/21 (провадження № 12-36гс22))**

Цей висновок підготовлений відповідно до ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на звернення судді Великої Палати Верховного Суду Ткача Ігоря Васильовича про підготовку наукового висновку у господарській справі № 910/5880/21 (провадження № 12-36гс22) стосовно можливості застосування положень статті 1212 Цивільного Кодексу України (далі – ЦК України) у розрізі реалізації положень Порядку повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 03.09.2013 № 787 (далі - Порядок № 787).

Перед членами Науково-консультативної ради при Верховному Суді були поставлені наступні 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?

1. Визначення публічно-правовий спір міститься у ст. 4 КАС України. Зокрема, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України, **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.

Згідно п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС **суб'єкт владних повноважень** - орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг. Пунктом 1 ч. 1 ст. 19 КАС України

визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб`єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103, Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті. Тобто Державна служба України з безпеки на транспорті є суб`єктом владних повноважень в розумінні п.7 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Як слідує із постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі № 826/14759/18, публічно-правовий спір має особливий суб`єктний склад. Участь суб`єкта владних повноважень є обов`язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Проте сама собою участь у спорі суб`єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції (*п. 24 постанови від 19 лютого 2020 року у справі № 826/14759/18*). Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин (*п. 26 постанови від 19 лютого 2020 року у справі № 826/14759/18*). Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, як

правило 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 повноважень (*п. 27 постанови від 19 лютого 2020 року у справі № 826/14759/18*).

Отже, **публічно-правовий спір** — заснований на публічному праві спір між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. До компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

2. Порядок 787 передбачає чіткий алгоритм дій задля повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України.

Згідно п. 3 Порядку 787 повернення помилково або надміру зарахованих до бюджету платежів та перерахування між видами доходів і бюджетів коштів, помилково та/або надміру зарахованих до відповідних бюджетів через єдиний рахунок, у національній валюті здійснюється Казначейством або головними управліннями Казначейства з відповідних бюджетних рахунків для зарахування, відкритих в Казначействі відповідно до законодавства, шляхом оформлення розрахункових документів. Повернення платежів у національній валюті здійснюється на рахунки отримувачів коштів, відкриті в банках або Казначействі, вказані у поданні (висновку, повідомленні) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, органів, які ведуть облік заборгованості в розрізі позичальників, заяві платника (у разі повернення судового збору (крім помилково зарахованого)).

Відповідно до п. 1 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215, Державна казначейська служба України (Казначейство) 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 в розумінні п.7 ч. 1 ст. 4 КАС України. Згідно п. 39 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, - органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, уповноважені здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів, інших надходжень бюджету *(в даному випадку таким органом є Державна служба України з безпеки на транспорті)*.

За приписами пункту 5 Порядку № 787 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, а при поверненні судового збору (крім помилково зарахованого) - за судовим рішенням, яке набрало законної сили. **Заява про повернення коштів з бюджету складається та подається платником до органу, що контролює справляння надходжень бюджету, з платежу, який підлягає поверненню (крім повернення судового збору, за виключенням помилково зарахованого), із обов'язковим зазначенням інформації в такій послідовності: найменування платника (суб'єкта господарювання) (латиницею у разі повернення коштів в іноземній валюті), код за ЄДРПОУ (для юридичної особи) або прізвище, ім'я,**

по батькові (за наявності) фізичної особи (латиницею у разі повернення коштів в іноземній валюті), реєстраційний номер облікової картки платника податків (ідентифікаційний номер) або серія (за наявності) та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та мають відмітку у паспорті), місцезнаходження юридичної особи або місце проживання фізичної особи (латиницею у разі повернення коштів в іноземній валюті) та номер контактного телефону (для фізичної особи за її згодою), **причина повернення коштів з бюджету**, найменування та місцезнаходження банку, в якому відкрито рахунок отримувача коштів, та реквізити такого рахунка (латиницею у разі повернення коштів в іноземній валюті), номер карткового рахунка отримувача коштів (за наявності).

Пунктом 10 Порядку 787 передбачено, що у день отримання подання відповідне головне управління Казначейства, Казначейство здійснює перевірку повноти реквізитів подання та зарахування коштів до бюджету згідно із реквізитами, зазначеними у поданні. Подання, яке не пройшло перевірку повноти реквізитів та/або зарахування коштів до бюджету згідно із реквізитами, зазначеними у поданні, головне управління Казначейства, Казначейство до виконання не приймає, про що не пізніше наступного робочого дня з дня отримання подання інформує орган, що контролює справляння надходжень бюджету, або орган, який веде облік заборгованості в розрізі позичальників, та/або місцевий фінансовий орган шляхом надсилання засобами системи Казначейства відповідного електронного повідомлення із зазначенням причини відмови у прийнятті подання.

Орган, що контролює справляння надходжень бюджету, або орган, який веде облік заборгованості в розрізі позичальників, та/або місцевий фінансовий орган за результатами опрацювання подання, яке не пройшло здійснену головним управлінням Казначейства, Казначейством перевірку повноти реквізитів, протягом трьох робочих днів з дня отримання

електронного повідомлення з відмовою формує подання з уточненими реквізитами, необхідними для перерахування помилково або надміру сплачених сум.

Таке повторно сформоване подання підлягає надсиланню засобами системи Казначейства до відповідного головного управління Казначейства, Казначейства у порядку, визначеному цим розділом.

Якщо за результатами опрацювання подання, яке не пройшло здійснену головним управлінням Казначейства, Казначейством перевірку зарахування коштів до бюджету згідно із реквізитами, зазначеними у поданні, та/або повноти реквізитів, неможливо встановити відповідні реквізити, орган, що контролює справляння надходжень бюджету, або орган, який веде облік заборгованості в розрізі позичальників, протягом трьох робочих днів з дня отримання відповідного електронного повідомлення готує та надсилає платнику письмове повідомлення з відмовою у поверненні коштів із зазначенням причини такої відмови.

Подання, яке пройшло перевірку повноти реквізитів подання та зарахування коштів до бюджету згідно із реквізитами, зазначеними у поданні, приймається головним управлінням Казначейства, Казначейством до виконання.

Про прийняття подання до виконання головне управління Казначейства, Казначейство інформує орган, що контролює справляння надходжень бюджету, або орган, який веде облік заборгованості в розрізі позичальників, шляхом надсилання засобами системи Казначейства відповідного електронного повідомлення.

Таким чином, особа для повернення грошових коштів повинна в першу чергу звернутися із відповідною заявою до органу що контролює справляння надходжень бюджету, або органу, який веде облік заборгованості в розрізі позичальників. Такий орган в свою чергу готує відповідне подання до органів Казначейства. Ані Казначейство, ані органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, органів, які ведуть облік заборгованості в розрізі

позичальників не можуть діяти в інший спосіб, ніж той який передбачений Порядком 787.

Варто зазначити, що Порядок 787 дозволяє чітко визначати хто, у зв'язку з чим, на якій правовій підставі і в якій сумі бажає отримати грошові кошти із Державного бюджету України, а відтак і забезпечувати можливість правомірного перерахування таких коштів.

За приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи це конституційне положення, Казначейство, органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, органів, які ведуть облік заборгованості в розрізі позичальників не можуть діяти самостійно поза алгоритмом визначеним Порядком 787.

У випадку ж невиконання вказаними органами дій щодо повернення коштів із Державного бюджету України, коли заявником дотриманий Порядок 787, виникає публічно – правовий спір з приводу невиконання такими органами дій, прямо передбачених Порядком 787 (бездіяльність суб'єктів владних повноважень).

**3.** В п. 1 Порядку 787 сказано, **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.



Кошти, сплачені ТОВ «Укрінформтрейд» на користь Державного бюджету України є надміру перерахованими грошовими коштами, так як підстава для їх перерахування в майбутньому відпала повністю (*у разі зменшення розміру адміністративно-господарських санкцій, платнику поверталася б різниця між сумою сплачених коштів і сумою коштів яку платник фактично повинен сплатити*).

На підставі вищенаведеного можна сформулювати відповіді на поставлені у зверненні питання.

**1. Спир про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до Державного бюджету України, в контексті обставин цієї справи, є публічно-правовим.**

**2. Правові підстави для подання позову 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 відсутні.**

**3. Сплачені позивачем кошти 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, є помилково зарахованими до Державного бюджету України відповідно до Порядку № 787.**

**4. 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.**

5. Якщо особа звернулася до суду без дотримання процедури, визначеної Порядком № 787, це є підставою для відмови у задоволенні позовних вимог, оскільки такі вимоги є передчасними та такими, що не підлягають задоволенню.

Член Науково-консультативної ради  
при Верховному Суді,  
провідний науковий співробітник  
відділу господарсько-правових досліджень  
проблем економічної безпеки  
ДУ «Інститут економіко-правових  
досліджень ім. В.К. Макутова  
Національної академії наук України»,  
доктор юридичних наук, доцент

Віталій ОЛЮХА