

МЕЖІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СПРАВАХ ПРО ПОВЕРНЕННЯ ПОМИЛКОВО ТА/АБО НАДМІРУ (СПЛАЧЕНИХ) ЗАРАХОВАНИХ ДО БЮДЖЕТУ МИТНИХ ПЛАТЕЖІВ



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

доктор юридичних
наук, професор,
професор кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національ-
ного університету
імені Тараса
Шевченка

Оцінено співвіднесення процесуального розсуду адміністративних судів щодо правовідносин, які виникають у зв'язку з поверненням із державного бюджету помилково сплачених митних платежів. Проблеми адміністративного й процесуального розсуду характерні для всіх без будь-яких винятків адміністративно-правових відносин – митних, адміністративних земельних, адміністративно-господарських, адміністративно-деліктних, податкових, фінансових, екологічних тощо.

Відсутність у сучасному національному адміністративному й адміністративному процесуальному праві досконалої теорії адміністративного й процесуального розсуду, належним чином перевіреної практикою діяльності суб'єктів публічної адміністрації зрештою зумовила формування неоднакової судової практики в адміністративних справах, де застосовувався такий розсуд. Принципове значення для правильного визначення й співвіднесення процесуального розсуду адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації мають приписи Конституції України – ст. ст. 6 й 19.

Процесуальний розсуд адміністративних судів у справах адміністративної юрисдикції, щодо яких відкрито провадження в адміністративному суді першої інстанції, визначено у ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України. Водночас, застосовуючи процесуальний розсуд, адміністративні суди не можуть втручатися в розсуд суб'єкта публічної адміністрації (адміністративний розсуд), рішення, дії, бездіяльність якого стали предметом перевірки в суді.

З'ясовано, що факти неправильного визначення й співвіднесення процесуального розсуду адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публіч-

ної адміністрації мали місце зокрема у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів.

Обґрунтовано відповідь на запитання про можливість задовольняти адміністративним судам позовні вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів. Насамперед звернуто увагу на приписи ст. 19 Конституції України, що принципово визначають правила діяльності суб'єктів публічної адміністрації (у нашому випадку – митних органів) в адміністративно-правових (митних) відносинах.

Доведено, що адміністративним законодавством визначено конкретний, вичерпний перелік суб'єктів, уповноважених на повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів. Очевидно, що адміністративні суди до переліку уповноважених суб'єктів законодавством не віднесені й, відповідно, не мають повноважень на ухвалення рішень про повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів.

Ключові слова: процесуальний розсуд, адміністративний розсуд, митний платіж, адміністративне судочинство, законність, картка відмови, митний орган, орган державної казначейської служби, адміністративна процедура, суб'єкт публічної адміністрації, Кодекс адміністративного судочинства України, адміністративна юрисдикція.

Дедалі частіше в практиці діяльності і суб'єктів публічної адміністрації, і адміністративних судів постають теоретичні проблеми, які зрештою зумовлюють порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, виникнення конфліктів між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації, невиправданий вихід адміністративних судів за межі наданої їм процесуальним законодавством компетенції.

Вступні міркування

Як засвідчила судова практика в адміністративних справах і здійснення суб'єктами публічної адміністрації повноважень, однією з таких теоретичних проблем є адміністративний і процесуальний розсуд, у межах яких суб'єкти публічної адміністрації й адміністративні суди від-

повідно ухвалюють свої рішення. Здійснення цими суб'єктами їх повноважень винятково в межах такого розсуду гарантує дотримання і захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права, успішне відновлення цих прав.

Проблеми адміністративного й процесуального розсуду характерні для всіх без будь-яких винятків адміністративно-правових відносин – митних, адміністративних земельних, адміністративно-господарських, адміністративно-деліктних, податкових, фінансових, екологічних тощо¹.

¹ Див. наприклад: Постанова Дзавіського районного суду від 24 лютого 2014 р. у справі № 692/190/14-а // Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37276920>; Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 27 грудня 2013 р. у справі 811/3021/13-а // Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37276920>.

Відсутність у сучасному національному адміністративному й адміністративному процесуальному праві досконалої теорії адміністративного й процесуального розсуду, належним чином перевіреної практикою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зрештою зумовила формування неоднакової судової практики в адміністративних справах, де застосовувався такий розсуд.

Під час здійснення адміністративного судочинства важливо правильно визначити і співвіднести процесуальний розсуд адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації, не припустити присвоєння і здійснення адміністративним судом повноважень цього суб'єкта. Правильно визначити межі розсуду означає дати відповідь на запитання – на що має, а на що не має права суб'єкт права?

На нашу думку, принципове значення для правильного визначення й співвіднесення процесуального розсуду адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації мають приписи Конституції України – ст. ст. 6 й 19, а саме: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України» [1].

Процесуальний розсуд адміністративних судів у справах адміністративної юрисдикції, щодо яких відкрито провадження в адміністративному суді першої інстанції, визначений у ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України. Водночас, застосовуючи процесуальний розсуд, адміністративні суди не можуть втручатися в розсуд суб'єкта публічної адміністрації (адміністративний розсуд), рішення, дії, бездіяльність якого стали предметом перевірки в суді.

Очевидно, що:

1) межі розсуду будь-якого суб'єкта публічної адміністрації встановлено національним законодавством;

2) жоден суб'єкт публічної адміністрації не може втручатися в розсуд іншого суб'єкта й здійснювати «чужі» повноваження, не передбачені законодавством для нього;

3) адміністративні суди в межах процесуального розсуду вправі лише давати оцінку діяльності суб'єкта публічної адміністрації й перевіряти, чи діяв цей суб'єкт у межах передбаченого адміністративного розсуду;

4) у разі виявлення адміністративним судом невідповідності рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації межах його адміністративного розсуду суд лише вправі зобов'язати цього суб'єкта здійснити повноваження (повноваження у межах адміністративного розсуду) щодо: а) відновлення правового становища суб'єкта, яке існувало до порушення його права; б) вчинення дій у межах наданого адміністративного

gov.ua/Review/36416484; Постанова Вищого адміністративного суду України від 17 січня 2012 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21105703>.

розсуду; в) утримання від дій, які входять за межі адміністративного розсуду.

Виклад проблеми

Факти неправильного визначення й співвіднесення процесуального розсуду адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації мали місце зокрема у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів.

Так, в адміністративних справах за позовами до митних органів й органів державної казначейської служби суб'єкти підприємницької діяльності вимагали: 1) визнати протиправним рішення митного органу; 2) скасувати картку відмови в прийнятті митної декларації; 3) повернути надмірно сплачені платежі [2; 3].

Прикметно, що одні й ті ж окружний адміністративний суд, апеляційний адміністративний суд свого часу ці вимоги оцінили неоднаково: у різних адміністративних справах суди поперемінно задовольняли й відмовляли у задоволенні цих вимог.

Задовольняючи позовні вимоги про повернення надмірно сплачених (зарахованих) платежів з державного бюджету, адміністративні суди втручалися в адміністративний розсуд органів виконавчої влади, спеціально уповноважених на повернення платежів з державного бюджету, – митних органів й органів казначейської служби.

Так, у справі 21-29а14 за позовом відкритого акціонерного товариства «Північний гірничо-збагачу-

вальний комбінат» до Криворізької митниці Державної митної служби України, Головного управління Державної казначейської служби України у Дніпропетровській області про визнання протиправним рішення про скасування картки відмови в прийнятті митної декларації, повернення надмірно сплачених платежів Дніпропетровський окружний адміністративний суд постановою від 16 вересня 2011 р., залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 13 листопада 2012 р., у задоволенні позову відмовив [2].

Вищий адміністративний суд України постановою від 12 червня 2013 р. рішення судів попередніх інстанцій скасував і прийняв нове, яким позов задовольнив [2].

Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, касаційний суд виходив із того, що оскільки акціонерне товариство «Північний гірничо-збагачувальний комбінат» подало всі необхідні документи для підтвердження митної вартості за першим методом, то, приймаючи оскаржуване рішення та оформляючи картку відмови, митниця діяла поза межами повноважень та у спосіб, що суперечать вимогам чинного законодавства, адже не довела неможливість визначення митної вартості за цим методом або із застосуванням наступних у порядку, встановленому ст. 266 Митного кодексу України [2].

Натомість уже у справі 21-21а14 за позовом Товариства до Дніпропетровської митниці Міністерства доходів і зборів України та Головного управління Державного казначейства

України в місті Києві про визнання протиправним рішення про скасування картки відмови та стягнення коштів Дніпропетровський окружний адміністративний суд постановою від 22 грудня 2010 р. позов задовольнив; визнав протиправним рішення митниці; скасував картку відмови та постановив стягнути з Державного бюджету України в особі Головного управління Державного казначейства України на користь Товариства 12202 грн. 87 коп. надмірно сплаченого податку на додану вартість та 2905 грн. 44 коп. надмірно сплаченого ввізного мита [3].

Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд постановою від 7 липня 2011 р. постанову суду першої інстанції скасував і прийняв нову, якою позовні вимоги задовольнив частково: визнав протиправним рішення митниці та скасував картку відмови. Щодо решти позовних вимог судом відмовлено [3].

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 17 вересня 2013 р. рішення апеляційного суду скасував, а рішення суду першої інстанції залишив без змін [3].

Природно, що з плином часу перед адміністративними судами, Верховним Судом України, з огляду на неоднакове застосування адміністративними судами одних і тих же норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах (п. 1 ч. 1 ст. 237 Кодексу адміністративного судочинства України) [4], зрештою постало завдання сформулювати однозначний висновок зокрема щодо:

1) можливості задовольняти позовні вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів;

2) можливості задовольняти позовні вимоги про визнання незаконним визначення митної вартості товару митницею;

3) можливості стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів винятково за умови неповернення коштів у позасудовому порядку після набрання законної сили судовим рішенням про визнання рішення митниці про визначення митної вартості незаконним;

4) визнання вимог про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів кондиційними, а протиправні дії митниці – підставою для позову про відшкодування шкоди, завданої платнику податків.

Подолання проблеми

Обґрунтовуючи відповідь на запитання про можливість задовольняти адміністративними судами позовні вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів, насамперед слід звернутися до приписів ст. 19 Конституції України, які принципово визначають правила діяльності суб'єктів публічної адміністрації (у нашому випадку – митних органів) в адміністративно-правових (митних) відносинах.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише

на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Отже, у вказаній нормі Основного Закону України однозначно й вичерпно описано, як саме має здійснюватися стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів. Очевидно, що таке стягнення має відбуватися на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені законами України.

Закономірною маємо задатися запитаннями: **по-перше**, чи існує спеціальне законодавство, на підставі якого відбувається стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів? **По-друге**, хто ж є суб'єктом (суб'єктами) процедури стягнення?

З'ясувавши ці дві обставини, зможемо обґрунтувати зміст процедури стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних, інших платежів і перелік суб'єктів, уповноважених на повернення таких платежів.

По-перше, ст. 301 Митного кодексу України передбачено, що повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України (ч. 1 ст. 301 Митного кодексу України) [5].

Помилково та/або надміру (сплачені) зараховані до державного бюджету суми митних платежів повертаються з державного бюджету в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує дер-

жавну податкову і митну політику (ч. 3 ст. 301 Митного кодексу України) [5].

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету (ч. 2 ст. 45 Бюджетного кодексу України) [6].

Помилково та/або надміру сплачені суми грошового зобов'язання повертаються платнику відповідно до цієї статті та ст. 301 Митного кодексу України, крім випадків наявності у такого платника податкового боргу (ст. 43.1 Податкового кодексу України) [7].

Казначейство України відповідно до покладених завдань зокрема здійснює повернення коштів, помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету [8].

Безпосередньо процедура повернення коштів, помилково або надміру (сплачених) зарахованих до державного та місцевих бюджетів, відповідно до Митного кодексу України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України виписана у спеціальному Порядку, затверджену Наказом Міністерства фінансів України [9].

Так, цей Порядок визначає процедури повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до держав-

ного та місцевих бюджетів, а саме: податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, коштів від повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, зокрема залучених державою (місцевими бюджетами) або під державні (місцеві) гарантії [9].

Повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів у національній валюті органами Державної казначейської служби України з відповідних бюджетних рахунків для зарахування надходжень, відкритих в органах Казначейства відповідно до законодавства, здійснюється оформленням розрахункових документів [9].

Бачимо, що національним законодавством однозначно визначено підстави, межі повноважень та способи діяльності органів державної влади (митних органів, казначейських органів) щодо повернення коштів, помилково або надміру (сплачених) зарахованих до державного та місцевих бюджетів; описано процедуру повернення таких коштів (ст. 19 Конституції України) [1].

По-друге, законодавством передбачено суб'єкти, безпосередньо уповноважені на ініціювання повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів. Такими суб'єктами є:

- 1) митний орган (митниця Міністерства доходів і зборів України);
- 2) орган Державної казначейської служби України (управління Державної казначейської служби України).

Крім того головним органом у системі центральних органів виконавчої

влади з формування та забезпечення реалізації державної податкової та митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової та митної політики), політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів є Міністерство фінансів України [10].

Отже, адміністративним законодавством визначено конкретний, вичерпний перелік суб'єктів, уповноважених на повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів. Очевидно, що адміністративні суди до переліку уповноважених суб'єктів законодавством не віднесені й відповідно не мають повноважень на ухвалення рішень про повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів.

Не передбачені й Кодексом адміністративного судочинства України права адміністративних судів на повернення помилково або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету платежів (ст.ст. 2, 4, 17, 162).

Крім однозначного законодавчого врегулювання процедури повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів, принциповими для відповіді на запитання про можливості задовольняти позовні вимоги про стягнення таких платежів є також положення ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України: завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень

з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [4].

У цій нормі (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) законодавець однозначно застеріг про **декілька умов застосування адміністративної юрисдикції й визначив межі процесуального розсуду** адміністративних судів щодо конкретних спірних правовідносин.

По-перше, слід визнавати адміністративну юрисдикцію й обґрунтованість поширення процесуального розсуду адміністративних судів на спірні правовідносини, якщо мали місце саме публічноправові (адміністративні) відносини¹. Оскільки відносини за участю митних органів

у нашому випадку, ухвалення ними рішень (картки відмови) є адміністративними й належать до митного права, то перша умова щодо наявності публічноправових (адміністративних) відносин виконана.

По-друге, умовою застосування адміністративної юрисдикції слід визнати саме факт порушення суб'єктом публічної адміністрації прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, які перебувають у публічноправових (адміністративних) відносинах. Вважаємо, що в нашому випадку й цю другу умову виконано, оскільки з моменту ухвалення митними органами рішення про визначення митної вартості товарів, рішення про відмову в прийнятті митної декларації й відбулося таке порушення.

Відповідно предметом перевірки й оцінки адміністративними судами у справах про повернення помилково та/або надмірно зарахованих до бюджету митних платежів мають бути лише рішення митного органу про визначення митної вартості, картка відмови в прийнятті митної декларації.

Важливо застерегти, що припис ст. 27 Митного кодексу України про виплату грошових сум за рахунок державного бюджету органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, на підставі рішення суду не дає жодних підстав стверджувати про можливість стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів винятково за постановою адміністративного суду [5].

Таке стягнення має відбуватися у процедурному (адміністративному,

¹ Наявні публічноправові (адміністративно-правові) відносини стисло можна представити таким чином [11]:

1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації:

1.1) відносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права;

1.2) відносини, які виникли з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації внаслідок виконання ними обов'язку, покладеного на цих суб'єктів законодавством;

2) формалізовані відносини, передбачені законодавством і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації:

а) «внутрішні» формалізовані й неформалізовані відносини;

б) «зовнішні» формалізовані й неформалізовані відносини;

3) відносини між приватними особами – фізичними, юридичними приватними особами.

позасудовому) порядку лише після визнання адміністративним судом рішення митного органу протиправним і скасування картки відмови у прийнятті митної декларації.

По-третє, справа має розглядатися адміністративним судом винятково щодо тих суб'єктів публічної адміністрації, які скоїли (припустилися) порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб. Вважаємо, що відповідачем у таких справах слід визначати лише митні органи як суб'єкти, які безпосередньо порушували права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб.

Натомість органи державної казначейської служби мають вступати (залучатися) у справу як третя особа на стороні відповідача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет суперечки. Необхідність вступу (залучення) органів державної казначейської служби у справу зумовлюється можливістю того, що рішення у справі може вплинути на їхні права, інтереси або обов'язки (ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України) [4].

По-четверте, слід визнавати адміністративну юрисдикцію лише щодо тих суб'єктів права, які безпосередньо брали участь у первісних, спірних публічноправових (адміністративних) відносинах, обопільно здійснюючи повноваження. В адміністративного суду не виникатимуть повноваження на відкриття провадження в адміністративній справі й подальше здійснення судочинства щодо суб'єктів права, які безпосередньо не були учасниками первісних,

спірних публічноправових (адміністративних) відносинах.

Бачимо, що стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів має здійснюватися винятково в адміністративному (процедурному) порядку на підставі спеціального адміністративного законодавства й лише за ініціативи та участі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації – митних органів й органів державної казначейської служби.

Натомість задоволення адміністративними судами позовних вимог про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів є порушенням принципу законності (ст. 19 Конституції) та втручанням у повноваження (розсуд) митних органів й органів державної казначейської служби.

Задоволення ж адміністративним судом позовної вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів є ні чим іншим, як виходом цим судом за межі його процесуального розсуду, передбаченого зокрема п. п. 1-3 ч. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Однак, визнаючи протиправним рішення митниці, скасовуючи картку відмови, адміністративні суди саме в такий законний процесуальний спосіб забезпечують дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічноправових відносин від порушень, які скоюються суб'єктами публічної адміністрації [4].

Стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів порівняно з визнанням рішення митниці протиправним, скасовуванням картки відмови є лише усуненням в процедурному (адміністративному, позасудовому) порядку наслідків порушення суб'єктами публічної адміністрації (митним органом) прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Висновки

1. Для обґрунтованого застосування адміністративними судами процесуальних повноважень на втручання у розсуд суб'єктів публічної адміністрації важливо, щоб мали місце такі передумови відкриття провадження в адміністративній справі (передумови описані у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) (умови допустимості участі в адміністративному судочинстві суб'єктів права):

– **по-перше**, наявність спірних адміністративно-правових відносин;

– **по-друге**, присутність в адміністративно-правових відносинах суб'єкта публічної адміністрації. Такі ж відносини можуть виникати й винятково між фізичними особами, юридичними особами приватного права, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження;

– **по-третє**, лише учасники спірних адміністративно-правових правовідносин і можуть звертатися до суду з адміністративним позовом (набувати повноважень позивача), бути залучені відповідачем, набувати процесуальних повноважень учасників

адміністративної справи. Особа, яка участі у спірних адміністративно-правових відносинах не брала, до адміністративного суду з позовом щодо цих відносин звертатися не може, позаяк не має достатніх на те фактичних підстав.

Так само не може залучатися й відповідачем той суб'єкт, який не перебував у первісних спірних адміністративно-правових правовідносинах;

– **по-четверте**, у таких правовідносинах має місце факт порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав, інтересів юридичних осіб приватного права суб'єктом публічної адміністрації. Порушення таких прав, свобод, інтересів матиме місце тоді, коли тепер чи у майбутньому безпосередньо адміністративним актом суб'єкта публічної адміністрації чи іншим інструментом його діяльності (нормативним актом, адміністративним договором¹, публічним майном²):

¹ Адміністративний договір – домовленість двох і більше суб'єктів права (суб'єктів публічної адміністрації, суб'єктів приватного права – фізичних, юридичних осіб) про те, як вони в існуючих чи майбутніх адміністративно-правових відносинах будуть обопільно здійснювати адміністративні повноваження.

² Якщо класифікувати публічне майно за цільовим призначенням, то можна назвати такі його види:

1) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, – автотранспорт, засоби зв'язку тощо;

2) майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;

3) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

4) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

5) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій.

а) на фізичну особу (юридичну особу приватного права) безпідставно покладено обов'язок вчинити певну дію або утриматися від такого вчинення;

б) ускладнюється, перешкоджається, унеможливується здійснення фізичною особою (юридичною особою приватного права) таких прав, свобод, інтересів.

Водночас від безпосереднього порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав, інтересів юридичних осіб слід відрізнити негативні наслідки такого порушення. Для правозастосування така диференціація має принципове значення, оскільки негативні наслідки порушених прав мають усуватися в безспірному порядку без застосування процесуальних чи адміністративних інструментів – без судового розгляду адміністративної справи про усунення негативних наслідків чи без розгляду справи про усунення негативних наслідків в адміністративному порядку.

2. Тільки сукупна наявність усіх чотирьох названих передумов відкриття провадження в адміністративній справі (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) (умови допустимості участі в адміністративному судочинстві суб'єктів права) дає адміністративному суду обґрунтовані підстави на відкриття провадження в адміністративній справі. Відсутність принаймні однієї з фактичних передумов унеможливає обґрунтоване відкриття провадження в адміністративній справі судом.

Тож адміністративний суд, отримавши позовну заяву, крім обставин, передбачених у ч. 1 ст. 107 Кодексу

адміністративного судочинства України, перш ніж постановити ухвалу про відкриття провадження в адміністративній справі, також має перекоонатися у тому, що:

– дійсно мають місце спірні адміністративно-правові відносини;

– саме у цих відносинах відбулося порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав, інтересів юридичних осіб приватного права суб'єктом публічної адміністрації;

– саме ці особи – фізична (юридична особа приватного права), суб'єкт публічної адміністрації як учасники первісних, адміністративно-правових відносин – є сторонами адміністративної справи й визначені позивачем, відповідачем у позовній заяві.

Утім адміністративні суди не завжди належно оцінюють наявність таких передумов відкриття провадження в адміністративній справі (не враховують умови припустимості участі в адміністративному судочинстві суб'єктів права)¹.

¹ Наприклад, Донецький апеляційний адміністративний суд у адміністративній справі за позовом фізичної особи до Президента України Ющенка Віктора Андрійовича про визнання незаконним та зобов'язання скасувати Указ Президента України від 12 жовтня 2007 р. № 965/2007 «Про присвоєння Р. Шухевичу звання Герой України» – проігнорував очевидну відсутність таких передумов відкриття провадження в адміністративній справі [12]. Зокрема, суд зовсім не звернув увагу на такі принципові факти як:

1) відсутність позивача у первісних правовідносинах, котрі оцінювалися адміністративним судом. Він не був учасником спірних матеріальних адміністративно-правових правовідносин; ані позивач, ані відповідач не здійснювали обопільні повноваження один щодо одного;

2) у правовідносинах, учасником яких не був позивач також не відбулося жодного порушення його прав, свобод, інтересів. Отже, очевидно, що, по-перше, стосовно адміністративної справи за позовом особи до Президента України цілковито

3. У разі виникнення спору і відкриття провадження в адміністративній справі щодо повернення надміру (сплачених) зарахованих платежів адміністративний суд уповноважений давати лише оцінку рішення й картці відмови митних органів. Повноваження адміністративного суду (його процесуальний розсуд) може бути поширений лише на ці адміністративні акти митних органів, якими безпосередньо й порушуються права особи, що перетинає митний кордон України, та які лише й можуть оскаржуватися в адміністративному судочинстві, як це визначено ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

4. Натомість повернення надміру сплачених платежів має здійснюватися за участю уповноважених суб'єктів (митних органів, органів державної казначейської служби) у позасудовому (адміністративному) порядку, спеціально передбаченому адміністративним законодавством (Митним кодекс України й Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів»).

Повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів має здійснюватися на підставі постанови адміністративного суду, якою рішення

неприйнятними є приписи ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. По-друге, відсутні передумови відкриття провадження в адміністративній справі (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) (не виконані умови допустимості участі в адміністративному судочинстві суб'єктів права).

митного органу визнано незаконним, а картку – скасовано. Саме про таку послідовність – визнання рішення незаконним, скасування картки відмови адміністративним судом, повернення в адміністративному порядку надміру сплачених платежів митними органами, органами державної казначейської служби – і йдеться у ст. 27 Митного кодексу України.

5. Прикметно, що одні спірні правовідносини (у нашому випадку – правовідносини між фізичними (юридичними) особами приватного права й митним органом) можуть зумовлювати наступні – зокрема правовідносини щодо повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів.

Взаємопов'язаним, але водночас і різним за змістом правовідносинам (правовідносинам між юридичними (фізичними) особами приватного права й митним органом, правовідносинам щодо повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів) притаманні **дві принципові обставини**, на які слід зважати й адміністративному суду, й учасникам цих відносин.

По-перше, змістом та якістю цих правовідносин буде визначатися можливість застосування судами їх повноважень для розв'язання виниклої суперечки, обґрунтованість поширення процесуального розсуду на суб'єктів публічної адміністрації – учасників спірних правовідносин. Пам'ятаючи про приписи статей 6, 19 Конституції України, слід сказати, що адміністративні суди

вправі давати оцінку й покладати зобов'язання на суб'єктів публічної адміністрації лише згідно з приписами законодавства. Процесуальний розсуд адміністративних судів має здійснюватися з урахуванням спеціальних приписів національного адміністративного законодавства.

По-друге, оскільки юридична сила рішення адміністративного суду може бути поширена на учасників зовсім інших, наступних, взаємопов'язаних матеріальних правовідносин, які не є спірними, до адміністративної справи, відкритої щодо первісних правовідносин, доцільно залучати учасників саме цих наступних матеріальних правовідносин.

Так, справам про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів за позовами до митних органів й органів державної казначейської служби [2; 3] **передували такі два види правовідносин:**

1) правовідносини між фізичними особами (юридичними особами приватного права) й митними органами про:

а) визнання протиправним рішення митного органу про визначення митної вартості товарів;

б) визнання протиправним рішення, скасування картки відмови в прийнятті митної декларації.

Ці правовідносини й рішення митних органів, передбачені нормами Митного кодексу України (ст. 24, 29, 264), виходячи з приписів Конституції України (ст.ст. 8, 55), Кодексу адміністративного судочинства України (ст. ст. 2, 4, 17, 162), безпосередньо й безумовно можуть оскаржуватися до адміністративного суду.

Отже, зважаючи на ці законодавчі приписи, адміністративні суди вправі здійснювати адміністративне судочинство щодо правовідносин між фізичними особами (юридичними особами приватного права) й митними органами щодо рішень цих органів. Поширення процесуального розсуду на такі правовідносини є законним і обґрунтованим, оскільки щодо цих спірних правовідносин, здійснюючи судочинство, адміністративні суди діють саме у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України; адміністративні суди діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.ст. 6, 19 Конституції України) [1];

2) правовідносини між митним органом та органом державної казначейської служби про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів.

Такі правовідносини урегульовано спеціальним адміністративним законодавством – Митним кодексом України, Наказом Міністерства фінансів України «Порядок повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів».

Відповідно до приписів цих нормативно-правових актів повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів здійснюється винятково спеціально уповноваженими суб'єктами – митним органом й органом державної казначейської служби у межах спеціальної адміністративної процедури. Тому адміністративні

суди не наділені повноваженнями на ухвалення рішення про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету.

6. Правовідносини за участю митного органу, органу Державної казначейської служби України про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів за своєю природою є фінансовими, а саме – податковими й бюджетними. Такі правовідносини за участю митного органу, органу Державної казначейської служби України утворюють адміністративні процедури втручального й заявного характеру. Природа цих правовідносин, їх особливості і правове регулювання свідчать про їх належність до сфери регулювання податкового й бюджетного права.

Отже, правовідносини щодо повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів утворюють такі галузі Особливого адміністративного права, як Податкове й Бюджетне право.

7. Помилково та/або надміру (сплачені) зараховані до державного бюджету митні платежі є публічним майном, набутим без достатньої правової підстави, тому такі платежі не слід вважати шкодою, завданою їй власникові; зарахування цих платежів до бюджету та їх повернення – за своєю суттю операції нейтрального характеру.

Помилкова та/або надмірна переплата таких платежів до державного бюджету – лише негативний наслідок незаконно ухваленого адміністративного акта суб'єкта публічної адмі-

ністрації, який (себто наслідок) має усуватися лише в позасудовому (адміністративному) порядку після доведення адміністративним судом незаконності адміністративного акта та його скасування.

У Цивільному кодексі України є спеціальна глава 83, у якій містяться норми щодо набуття, збереження майна без достатньої правової підстави. Утім, на жаль, митні платежі, як і решта обов'язкових платежів, з яких формується такий вид публічного майна, як державний (місцевий) бюджет, процедури їх використання лишаються поза межами науково-дослідницької діяльності представників сучасної науки адміністративного права. До сьогодні публічне майно як інститут адміністративного права залишається нерозробленим і недослідженим.

8. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів визначаються:

- адміністративно-правовими відносинами, які виникли щодо рішень митного органу й сплати до державного бюджету митних платежів;

- фактом порушення суб'єктом публічної адміністрації прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, які перебувають в адміністративно-правових відносинах;

- наявністю суб'єкта (суб'єктів) публічної адміністрації, які скоїли (допустили) порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб;

– наявністю тих суб'єктів права, які безпосередньо брали участь у первісних, спірних адміністративно-правових відносинах;

– принципом законності (ст. 19 Конституції України) і спеціальними приписами чинного адміністративного законодавства, якими вичерпно виписано процедуру повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів.

9. Зважаючи на здійснене дослідження, перераховані нами чотири передумови відкриття провадження в адміністративній справі (умови припустимості участі в адміністративному судочинстві суб'єктів права) про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів, сформулюємо відповіді на запитання щодо:

– можливості задовольняти позовні вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів;

– можливості задовольняти позовні вимоги про визнання незаконним визначення митної вартості товару митницею;

– можливості стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів винятково за умови неповернення коштів у позасудовому порядку після набрання законної сили судовим рішенням про визнання рішення митниці про визначення митної вартості незаконним;

– визнання вимог про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних

та інших платежів кондиційними, а протиправні дії митниці – підставою для позову про відшкодування шкоди, завданої платнику податків.

По-перше, адміністративні суди не можуть задовольняти позовні вимоги про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів, оскільки таке стягнення може здійснюватися лише на підставі спеціального адміністративного законодавства уповноваженими суб'єктами за визначеною адміністративною процедурою. Задоволення адміністративними судами такої позовної заяви буде очевидним порушенням принципу законності (ст.ст. 6, 19 Конституції України).

По-друге, оскільки позовні вимоги про визнання незаконним визначення митної вартості товару митницею безпосередньо стосуються адміністративно-правових відносин, адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації (рішення, картки відмови митного органу), які можуть бути предметом судової оцінки, то відповідно ці вимоги цілком законно й обґрунтовано можуть задовольнятися адміністративними судами.

По-третє, можливість стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів винятково за умови неповернення коштів у позасудовому порядку після набрання законної сили судовим рішенням про визнання рішення митниці про визначення митної вартості незаконним існує, якщо адміністративні суди встановлять, що уповноважені суб'єкти (митний орган, органи

державної казначейської служби) безпідставно, всупереч приписам спеціального адміністративного законодавства, відмовляється в адміністративному порядку повернути помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів. Наголосимо, що за таких обставин адміністративні суди можуть зобов'язати митний орган, органи державної казначейської служби прийняти рішення про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів (п.п. 1, 2 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України).

По-четверте, підстав для визнання вимог про стягнення помилково та/або надмірно (сплачених) зарахованих до бюджету митних та інших платежів кондиційними, а протиправних дій митниці – підставою для позову про відшкодування шкоди, завданої платнику податків, не існує, оскільки помилково та/або надмірно (сплачені) зараховані до бюджету митні та інші платежі не є завданою шкодою.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Постанова Верховного Суду України від 15 квітня 2014 р. у адміністративній справі 21-29а14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38963279>.
3. Постанова Верховного Суду України від 15 квітня 2014 р. адміністративній справі 21-21а14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38963284>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
8. Про Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 310.
9. Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 3 вересня 2013 р. № 787 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 77. – Ст. 72.
10. Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 230.
11. Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2(8). – С. 198–218.
12. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 21 квітня 2010 року справа № 2а-16337/09/0570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9329068>; Про присвоєння Р. Шухевичу звання Герой України : Указ Президента від 12 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/6808.html>.

Бевзенко В. М. Пределы процессуального усмотрения административных судов по делам о возвращении ошибочно и/или излишне (оплаченных) зачисленных в бюджет таможенных платежей.

Оценено соотношение процессуального усмотрения административных судов относительно правоотношений, которые возникают в связи с возвращением из государственного бюджета ошибочно уплаченных таможенных платежей. Проблемы административного и процессуального усмотрения характерны для всех без каких-либо исключений административно-правовых отношений – таможенных, административных земельных, административно-хозяйственных, административно-деликтных, налоговых, финансовых, экологических.

Отсутствие в современном национальном административном и административном процессуальном праве совершенной теории административного и процессуального усмотрения, надлежащим образом проверенной практикой деятельности субъектов публичной администрации в конце-концов обусловило формирование неодинаковой судебной практики по административным делам, где применялось такое усмотрение.

Принципиальное значение для правильного определения и соотношения процессуального усмотрения административного суда с административным усмотрением субъекта публичной администрации имеют предписания Конституции Украины – ст. ст. 6 и 19.

Процессуальное усмотрение административных судов по делам административной юрисдикции, касательно которых открыто производство в административном суде первой инстанции, определено в ст. 162 Кодекса административного судопроизводства Украины. В то же время, применяя процессуальное усмотрение, административные суды не могут вмешиваться в усмотрение субъекта публичной администрации (административное усмотрение), решения, действия, бездейтельность которого стали предметом проверки в суде.

Установлено, что факты неправильного определения и соотношения процессуального усмотрения административного суда с административным усмотрением субъекта публичной администрации имели место в частности по делам о возвращении ошибочно и/или чрезмерно (уплаченных) зачисленных в бюджет таможенных платежей.

Обосновано ответы на вопросы о возможности удовлетворять административными судами иски о взыскании ошибочно и/или чрезмерно (уплаченных) зачисленных в бюджет таможенных и иных платежей. В первую очередь обращено внимание на предписания ст. 19 Конституции Украины, которые принципиально определяют правила деятельности субъектов публичной администрации (в нашем случае – таможенных органов) в административно-правовых (таможенных) отношениях.

Доказано, что административным законодательством определено конкретный, исчерпывающий перечень субъектов, уполномоченных на возвращение ошибочно или чрезмерно (уплаченных) зачисленных в бюджет таможенных платежей. Очевидно, что административные суды в перечень уполномоченных субъектов законодательством не отнесены и соответственно не имеют полномочий на постановление решений о возвращении ошибочно или чрезмерно (уплаченных) зачисленных в бюджет платежей.

Ключевые слова: процессуальное усмотрение, административное усмотрение, таможенный платеж, административное судопроизводство, законность, карточка

отказа, таможенный орган, орган государственной казначейской службы, административная процедура, субъект публичной администрации, Кодекс административного судопроизводства Украины, административная юрисдикция.

Bevzenko V. M. The limits of procedural judgment of the administrative courts in the cases of return of the customs payments charged into the budget by mistake and/or in excess.

We have given estimation to the procedural judgment of the administrative courts in respect to the legal relations which appear due to the return from the state budget of the customs payments paid by mistake. The problems of administrative and procedural judgment are typical for all administrative and legal relations without any exceptions, the customs, administrative land, administrative economic, administrative delictual, fiscal, financial and ecologic ones.

The lack in the modern national administrative and administrative procedural law of a complete theory of administrative and procedural judgment, an activity duly revised by the practical activity of the subjects of public administration at last has formed the grounds for formation of the unequal judicial practice for administrative cases, where such judgment has been applied.

A principal meaning for the correct determination and correlation of the procedural judgment of administrative court with the administrative judgment of the subject of public administration is stipulated by the regulations of the Constitution of Ukraine – articles 6 and 19.

The article 162 of the Code of administrative proceeding of Ukraine defines the procedural judgment of the administrative court for the cases of the administrative jurisdiction, in respect to which the proceedings have been started in the administrative court of the first instance. At the same time by applying the procedural judgment, the administrative courts can intervene into the judgment of the subject of public administration (administrative judgment), which resolutions, action, lack of action have become a subject of revision in the court.

It has been defined that the facts of faulty definition and correlation of the procedural judgment of the administrative court with administrative judgment of the subject of the public administration have taken place in the cases about return of the customs payments credited into the budget by mistake and/or in excess.

We have specified the answers to the question on the possibility to satisfy by the administrative court the stated claims on charging the customs and other payment into the budget by mistake and/or in excess. First of all we have put emphasize on the regulations of the article 19 of the Constitution of Ukraine, which define the rules of activity of the subjects of public administration (in our situation – customs bodies) in the administrative legal (customs) relations.

It has been proven that the administrative legislation defines a certain, exhaustive list of the subjects empowered to return the customs payments credited in the budget by mistake or in excess. It is obvious that the administrative courts are not included by the legislations into the list of empowered subject and as a result have no powers for rendering a decision about the return of the customs payments credited in the budget by mistake or in excess.

Key words: procedural judgment, administrative judgment, customs payments, administrative legal proceeding, legitimacy, refusal card, customs body, state disbursing service, administrative procedure, subject of public administration, Code of administrative legal proceeding of Ukraine, administrative jurisdiction.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2014