

Споры о взыскании убытков (ущерба) за счет казны

В настоящее время в Российской Федерации ответственность государства за убытки, причиненные незаконными действиями его органов или должностных лиц, предусмотрена статьями 1069 - 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)¹.

В соответствии с ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. От имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 ГК РФ² эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Таким образом, участие в гражданских правоотношениях публично-территориальных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований), ввиду множественности субъектов, представляющих в Российской Федерации государство, осуществляется через такую терминологическую конструкцию, как казна. В соответствии со статьей 1071 ГК РФ, финансовый орган выступает от имени казны, то есть казна здесь представляется неким субъектом, участвующим в гражданском обороте.

Однако системный анализ норм ГК РФ показывает, что казна представляет собой скорее объект, нежели самостоятельный субъект правоотношений. Такое двойственное понимание казны порождает проблемы, связанные с гражданско-правовым регулированием участия

¹ "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410.

² "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

государства (муниципальных образований) в правоотношениях по возмещению убытков (ущерба) от действий его органов и должностных лиц.

Например, в соответствии со статьей 214 ГК РФ, государственная или муниципальная казна представляет собой средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное на каком-либо вещном праве за государственными предприятиями и учреждениями. То есть казна понимается как некий перечень, состав имущества, объект правоотношений.

В связи с возникающими в судебной практике вопросами и в целях обеспечения единообразных подходов к разрешению споров, связанных с применением Бюджетного кодекса Российской Федерации, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации издал Постановление от 22 июня 2006 г. N 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного Кодекса Российской Федерации»³, в котором, однако, не даны полностью ответы на все вопросы, которые возникают при рассмотрении дел о взыскании убытков за счёт казны.

Дело № А14-15546/05/573/5

ОАО «Воронежская энергосбытовая компания» обратилось в Арбитражный суд Воронежской области с иском о взыскании убытков с Муниципального образования – Калачеевский район в лице Администрации Калачеевского района Воронежской области за счет казны муниципального образования Калачеевский район, в связи с предоставлением льгот по оплате электроэнергии гражданам, попадающим под действие Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» № 1761-1 от 18.10.91 г. за периоды 2003 г., январь-август 2004 г., ноябрь-декабрь 2004 г., с учетом уточнений в порядке ст. 49 АПК РФ.

Как усматривается из материалов дела, ОАО «Воронежэнерго» предоставляло гражданам, попадающим под категорию реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, проживающих в

³ «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст.3823.

Калачеевском районе Воронежской области, согласно ФЗ «О реабилитации жертв политических репрессий», льготы по оплате электроэнергии.

ОАО «Воронежэнерго» реорганизовано, в форме выделения создано ОАО «Воронежская энергосбытовая компания», которой переданы права требования дебиторской задолженности за предоставленные льготы за спорный период.

Постановлением Правительства «Об утверждении Положения о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий» № 419 от 03.05.94 г.⁴, принятым во исполнение вышеуказанного Закона, действовавшего в период предоставления льгот, и утвердившим Положение о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, установлено, что расходы, связанные с предоставлением данных льгот, производятся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов с последующим возмещением произведенных расходов из федерального бюджета.

Пунктом 4 Постановления Администрации Воронежской области № 138 от 03.03.2003 года «Об утверждении Положения о порядке возмещения расходов на реализацию прав и льгот, установленных Федеральным законом «О реабилитации жертв политических репрессий», предусмотрено, что возмещение расходов производится за счет средств бюджетов муниципальных образований с последующей компенсацией соответствующих затрат за счет средств, поступающих из федерального бюджета.

В соответствии с п.5 постановления Администрации Воронежской области предприятия и организации предоставляют районным (городским) органам социальной защиты населения реестры и документы, подтверждающие понесенные затраты. После проверки документов органы социальной защиты населения представляют заявки в районный финансовый

⁴ "Собрание законодательства РФ", 16.05.1994, N 3, ст. 216.

отдел, который возмещает расходы предприятий и организаций за счет средств бюджетов муниципальных образований; в последующем они направляют информацию в Главное финансовое управление Администрации Воронежской области с предоставлением в отделение федерального казначейства документов, подтверждающих произведенные расходы.

Поскольку расходы по предоставлению льгот за указанные периоды не были возмещены, истец обратился в суд с иском.

Принимая решение, суд руководствовался следующим.

В соответствии со ст. 16 Гражданского Кодекса РФ, убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

В силу ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счёт соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Согласно ст.5 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» формирование и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Уставом Калачеевского района Воронежской области предусмотрено, что средства местного бюджета входят в состав муниципальной собственности, права собственника в отношении муниципальной собственности осуществляют Калачеевская районная Дума и администрация района.

В соответствии со ст. 35 Устава Администрация Калачеевского района является исполнительным органом местного самоуправления, осуществляющим исполнительные и распорядительные функции.

Исходя из изложенного, суд сделал вывод о необходимости взыскания убытков с Муниципального образования Калачеевского района Воронежской области. Решением суда от 14.11.05 исковые требования удовлетворены за счёт казны муниципального образования. Это решение оставлено без изменения судом кассационной инстанции 15.04.06 года

Дело № А14-12392/2005/306/8

ОАО «Воронежсинтезкаучук» обратилось в арбитражный суд с иском к муниципальному образованию «Городской округ город Воронеж» в лице его администрации о взыскании задолженности в порядке субсидиарной ответственности.

К участию в деле в качестве третьих лиц привлечены: Муниципальное Учреждение «Районная дирекция единого заказчика Жилищно-коммунального хозяйства Левобережного района», РОСП Левобережного района г. Воронежа, ФКУ Администрации городского округа г. Воронежа, МУП города Воронежа «МИВЦ».

Как установлено судом, с МУ «РайДез ЖКХ Левобережного района» г. Воронежа в пользу ОАО «Воронежсинтезкаучук» решением арбитражного суда по делу № А14-9573/2004-349/8 взыскана задолженность и расходы по уплате госпошлины. После вступления решения в законную силу выдан исполнительный лист, возбуждено исполнительное производство.

Судебным приставом-исполнителем, ввиду отсутствия у должника имущества, на которое по закону может быть обращено взыскание, был составлен акт о невозможности взыскания, исполнительный лист возвращен взыскателю.

Неоплата суммы задолженности непосредственно должником явилась основанием для обращения в суд с иском к собственнику имущества должника, как к субсидиарному ответчику.

В соответствии с пунктом 2 статьи 120 Гражданского Кодекса РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Согласно статьи 44 Устава Городского округа город Воронеж Администрация городского округа является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления.

Согласно пункту 4 статьи 68 Устава органы местного самоуправления от имени городского округа субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Таким образом, правовой статус МУ «РайДез ЖКХ Левобережного района г. Воронежа, отсутствие у него реальной возможности погасить задолженность являются условиями для привлечения к субсидиарной ответственности собственника МУ «РайДез ЖКХ Левобережного района г. Воронежа» в соответствии со ст. 120, 399 Гражданского Кодекса РФ.

Возражая против заявленных требований, администрация городского округа г.Воронеж указала на то, что функции главного распорядителя и получателя средств местного бюджета в соответствии с пунктами 6.3, 14 Положения о Финансово-Казначейском управлении Администрации городского округа город Воронеж осуществляет Финансово-Казначейское управление, которое и должно нести субсидиарную ответственность. Данный довод судом признан необоснованным, поскольку в соответствии с п.6.3,14 Положения Финансово-Казначейское управление Администрации городского округа город Воронеж осуществляет функции главного распорядителя и

получателя средств местного бюджета, предусмотренных на содержание управления и реализацию возложенных на него функций.

Администрация городского округа г.Воронеж не представила доказательств того, что какой-либо иной орган является главным распорядителем по данной статье расходов.

Решением суда заявленные требования удовлетворены.

Дело № А14-1993/06/75/12

ОАО «Российские железные дороги» в лице Юго-восточной железной дороги обратилось в Арбитражный суд с иском к Главному финансовому управлению Администрации Воронежской области с иском о взыскании с ответчика за счет казны Воронежской области в пользу ОАО «РЖД» убытков.

К участию в деле в качестве третьих лиц были привлечены Администрация Центрального района г. Воронежа и Администрация Коминтерновского района г. Воронежа.

Министерство имущественных отношений РФ, Министерство финансов РФ и Министерство путей сообщения РФ приняли Распоряжение № 1499-р/110а/Т-92р, которым был утвержден перечень, не подлежащих приватизации и передаваемых в муниципальную собственность жилых домов. В 2004 году, до момента передачи жилищного фонда в муниципальную собственность жилые дома обслуживались ОАО «РЖД».

По договорам от 22.03.2004 года № 12/НОД-6 и № 16/НОД-6, заключенным ОАО «РЖД» в лице Воронежского филиала – «ЮВЖД» (поставщик) с Администрацией Центрального района г. Воронежа и Администрацией Коминтерновского района г. Воронежа (заказчики), поставщик принял на себя обязательство оказывать ветеранам жилищно-коммунальные услуги на льготных основаниях в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах».

При этом согласно пункта 2.7 договоров заказчики обязаны производить возмещение понесенных поставщиком затрат на реализацию льгот.

Ссылаясь на то, что в период с января по декабрь 2004 года ОАО «РЖД» в лице Воронежского филиала – «ЮВЖД» в соответствии с требованиями Федерального закона «О ветеранах» и условиями договоров предоставило 26-ти инвалидам войны, 8-ми семьям погибших, 140 ветеранам труда льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, а возмещение затрат на их предоставление не получило, ОАО «РЖД» в лице Воронежского филиала – «ЮВЖД» обратилось в арбитражный суд с иском.

Суд при рассмотрении иска руководствовался следующим.

Согласно статьям 13,14,15,21,22 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» инвалидам войны, членам семей погибших (умерших) инвалидов войны, ветеранам труда предоставляются льготы в виде 50-ти процентной оплаты за занимаемую общую площадь жилых помещений и коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, вывоз бытовых и других отходов, газ, электрическая и тепловая энергия – в пределах нормативов потребления указанных услуг, установленных органами местного самоуправления); инвалидам войны, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, - топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива.

Пунктом 1 статьи 10 Федерального закона «О ветеранах» было предусмотрено, что расходы на реализацию льгот по оплате жилья и коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда возмещаются за счет средств бюджетов субъектов РФ.

На основании изложенного и учитывая, что затраты истца на реализацию вышеназванных льгот в 2004 г. подтверждаются материалами дела, суд пришел к выводу о необходимости удовлетворения иска и взыскал с Главного финансового управления Администрации Воронежской области убытки за счёт казны.

Довод Главного финансового управления, о том, что Главное финансовое управления является ненадлежащим ответчиком по настоящему делу,

поскольку в соответствии с Уставом Воронежской области и Законом Воронежской области «Об управлении собственностью Воронежской области» полномочия собственника в отношении казны Воронежской области, а также в отношении расходования бюджетных и внебюджетных средств из казны Воронежской области осуществляет Администрация Воронежской области судом не принят во внимание.

Суд первой инстанции исходил из того, что в соответствии со ст.ст. 1069, 1071 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны РФ, субъекта РФ и казны муниципального образования. При возмещении вреда от имени государства, субъекта РФ, муниципального образования выступает соответствующий финансовый орган, если эта обязанность в соответствии с п.3 ст.125 ГК РФ не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Таким образом, в силу прямого указания закона, по искам о возмещении вреда за счет казны от имени казны выступают соответствующие финансовые органы (ст.1071 ГК РФ).

Положения Устава Воронежской области и Закона Воронежской области «Об управлении государственной собственностью» Воронежской области», определяющие полномочия собственника – администрации Воронежской области не освобождают финансовый орган от обязанности выступать от имени казны в случае, если предполагается возмещение данных средств за счет казны.

Поскольку материалами дела доказано неисполнение субъектом Российской Федерации требований закона в части финансирования вышеуказанных расходов из областного бюджета, то возмещение убытков должно быть возложено на субъект Российской Федерации – Воронежскую область в лице Главного финансового управления Воронежской области за счет средств казны Воронежской области. Решение суда от 25.04.06 года

оставлено без изменений постановлением кассационной инстанции от 25.08.2006 года.

Однако при рассмотрении споров, связанных со взысканием убытков за счет казны, возникли разногласия между судом первой инстанции и судом апелляционной инстанции.

Дело № А14-20231/2005/592/21

ОАО «ЦентрТелеком» в лице Воронежского филиала обратилось в Арбитражный суд с иском к субъекту Российской Федерации – Воронежской области в лице Администрации Воронежской области о взыскании за счет казны области убытков, связанных с предоставлением льгот по оплате услуг за пользование радио, предусмотренных Федеральным Законом «О ветеранах».

Суд первой инстанции решением от 31.03.06 года отказал в удовлетворении требований. Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.07.2006 решение отменено. С субъекта Российской Федерации – Воронежской области в лице Администрации Воронежской области за счет казны области взысканы в пользу ОАО «ЦентрТелеком» убытки. Суд кассационной инстанции в постановлении от 20.10.2006 года считает выводы суда апелляционной инстанции о взыскании убытков с субъекта Российской Федерации – Воронежской области в лице Администрации Воронежской области за счет казны области по существу правильными, обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения спора, установленными. Согласно пп. «б» п.2. ч.1 ст.10 Федерального закона «О ветеранах», расходы на реализацию прав и льгот, установленных настоящим законом по оплате услуг за пользование радио, возмещаются за счет средств бюджета субъекта РФ.

Убытки организации, осуществляющей предоставление услуг по пользованию радио на льготных условиях, установленных Федеральным Законом РФ «О ветеранах», возникли в результате бездействия

государственных органов субъекта РФ – Воронежской области, выразившимся в уклонении от финансирования расходов истца за счет средств бюджета Воронежской области. В связи с указанным обстоятельством, возмещение убытков правомерно возложено судом на субъект Российской Федерации – Воронежскую область. Вопрос о выделении Воронежской области из федерального бюджета в достаточном количестве средств, предусмотренных для компенсации убытков организации, предоставляющей услуги с учетом льгот, предусмотренных Федеральным Законом «О ветеранах» в силу п.2 ч.1 ст. 10 указанного закона может быть разрешен в рамках межбюджетных отношений между субъектом Российской Федерации (Воронежской областью) и Российской Федерацией.

Дело № А14-29091-2005/987/2

ООО «Горожанка» обратилось в арбитражный суд с иском к Главному финансовому управлению администрации Воронежской области о взыскании убытков в возмещение ущерба от стихийных бедствий.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно спора, привлечена Администрация Рамонского муниципального района Воронежской области. Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования.

Судом установлено, что в результате резкого понижения температуры воздуха в 2002-2003 годы произошла гибель посевов озимой пшеницы, принадлежащих ООО «Горожанка». Распоряжением Правительства РФ №1825-р от 11.12.2003 года «О выделении на финансирование мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий в сельском хозяйстве, произошедших в 2001-2003 годах», Минфину России было предписано направить в 2003 году на финансирование мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий в сельском хозяйстве, произошедших в 2001-2003 годах, ассигнования в размере 6 342 771, 616 тыс. руб. в счет средств, поступающих в погашение задолженности бюджетов субъектов РФ

перед федеральным бюджетом по ранее выданным бюджетным ссудам, товарному кредиту, централизованным кредитам и начисленным по ним процентам.

Суд, оценив представленные истцом доказательства, указал, что обязанность по возмещению ущерба истцу в силу статьи 8 ГК РФ возникла из актов государственных органов и должна осуществляться за счет казны Воронежской области.

Доказательств, подтверждающих факт компенсации казной Воронежской области ущерба обществу в материалы дела ответчиком не представлены.

Согласно статьи 1071 ГК РФ по искам о возмещении вреда за счет казны от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 Кодекса эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Согласно Положению о Главном финансовом управлении Воронежской области, Главное финансовое управление Воронежской области является исполнительным органом государственной власти Воронежской области, обеспечивающим проведение единой государственной бюджетной политики, осуществляющим общее руководство организацией финансов Воронежской области.

Доказательств возложения специальных поручений на иной орган субъектом РФ не представлено.

Жалоба главного финансового управления Воронежской области апелляционным и кассационным судами отклонена.

Судом кассационной инстанции ссылка заявителя кассационной жалобы на положения Законов Воронежской области № 11-III-ОЗ от 02.07.2001 г. «Устав (основной закон) Воронежской области» и № 86-з от 17.03.1997 г. «Об управлении государственной собственностью Воронежской области», определяющие компетенцию и правомочия собственника – администрации Воронежской области отклонена, поскольку названные нормативные акты не

освобождают финансовый орган от обязанности выступать от имени казны, в случае, если предполагается возмещение данных средств за счет казны.

Главное управление Воронежской области также ссылалось на то, что суд взыскал спорную сумму с Главного финансового управления администрации Воронежской области, хотя до вынесения решения оно было переименовано в Главное финансовое управление Воронежской области. Данный довод суд кассационной инстанции не принял во внимание, поскольку данное обстоятельство не влияет на правомерность обжалуемых судебных актов, т.к. сумма взыскана с казны Воронежской области.

Дело № А14-20252/2005/615/9

ОАО «Центральная телекоммуникационная компания» обратилось в арбитражный суд с иском к субъекту Российской Федерации – Воронежской области в лице Администрации Воронежской области о взыскании за счет казны Воронежской области в возмещение убытков сумм затрат истца, связанных с предоставлением льгот жителям Новохоперского района Воронежской области по оплате услуг за пользование радио, установленных ФЗ РФ № 5-ФЗ от 12.01.1995 г. «О ветеранах», за декабрь 2002 года.

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, к участию в деле были привлечены Главное финансовое управление Воронежской области и Администрация Новохоперского района Воронежской области.

При рассмотрении спора судом первой инстанции к участию в деле в качестве второго ответчика привлечено Главное финансовое управление Воронежской области.

Между Администрацией Новохоперского района Воронежской области и филиалом Открытого акционерного общества «Воронежсвязьинформ» Таловским РУЭС был заключен договор, по условиям которого и в соответствии с Постановлением Администрации

Воронежской области от 23 мая 2002 года № 511 «О временном порядке возмещения расходов на реализацию прав и льгот, установленных ФЗ «О ветеранах», ОАО «Воронежсвязьинформ», в лице своего филиала, обязалось своевременно оказывать услуги по пользованию радио на льготных условиях ветеранам Новохоперского района, а Администрация Новохоперского района приняла на себя обязательство производить возмещение расходов в связи с предоставлением ветеранам услуг на льготных основаниях в пределах средств, полученных на эти цели из областного бюджета.

Ссылаясь на то, что расходы ОАО «ЦентрТелеком» по предоставлению предусмотренных льгот в виде 50% скидки абонентской платы за пользование радио не были компенсированы субъектом РФ в полном объеме, истец обратился с иском в суд.

Согласно ст.10 ФЗ РФ «О ветеранах» расходы на реализацию льгот по оплате коммунальных услуг, услуг за пользование радио и коллективной телевизионной антенной, приобретение и доставку топлива ветеранам, проживающим в домах, не имеющих центрального отопления, независимо от вида жилищного фонда, возмещаются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Порядок возмещения данных расходов утверждается органами исполнительной власти субъектов РФ.

Расходы органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, связанные с предоставлением льгот ветеранам, учитываются при взаиморасчетах федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и имеют целевое назначение.

Суд первой инстанции установил, что причинение убытков истцу связано с предоставлением законно установленных льгот, расходы по возмещению которых в силу прямого указания ФЗ РФ «О ветеранах» относятся за счет средств бюджета субъекта РФ, а также с незаконным бездействием субъекта РФ, выразившимся в уклонении от исполнения возложенной на него законом обязанности по компенсации истцу расходов, понесенных в связи с реализацией ФЗ РФ «О ветеранах».

Довод ответчика о недостаточности финансирования суд счел несостоятельным, поскольку это обстоятельство не освобождает субъект РФ от обязательства по возмещению из бюджета области расходов, понесенных хозяйствующими субъектами при реализации льгот. решением суда от 23.01.2006 требования истца удовлетворены.

Однако суд апелляционной инстанции не согласился с выводом суда первой инстанции о взыскании причиненных ОАО «ЦентрТелеком» убытков с субъекта Российской Федерации в лице Главного Финансового управления за счет казны Воронежской области и постановлением от 25.04.2006 года решение суда первой инстанции отменил.

Выводы суда апелляционной инстанции основаны на следующих пространных рассуждениях.

Согласно ст. 72 Конституции РФ социальная защита населения относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Статьей 53 Конституции РФ предусмотрено, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

В соответствии со статьей 1069 Гражданского Кодекса РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

По правилам статьи 1071 Гражданского Кодекса РФ в случаях, когда в соответствии с настоящим Кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с пунктом 3 статьи 125 настоящего Кодекса эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

В статье 17 ФЗ № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с последующими изменениями и дополнениями) указано, что в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Согласно подпункту «д» пункта 2 статьи 21 вышеназванного Закона высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в том числе управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами РФ.

В Воронежской области установлена система органов исполнительной власти во главе с Администрацией области, которая является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти области.

К компетенции Администрации области, как следует из статьи 38 Устава Воронежской области, относится управление и распоряжение областной собственностью в соответствии с федеральным и областным законодательством, а также федеральной собственностью, переданной в

управление Воронежской области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными актами РФ.

Названные положения Устава Воронежской области закреплены в статье 2 Закона Воронежской области № 86-з от 17.03.97 года «Об управлении государственной собственностью Воронежской области».

В статье 12 названного Закона области указано, что средства областного бюджета и иное областное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют казну Воронежской области. Администрация Воронежской области в соответствии с федеральным и областным законодательством осуществляет полномочия собственника в отношении казны Воронежской области. Контроль за расходованием администрацией Воронежской области из казны области бюджетных и внебюджетных средств осуществляет Контрольно-счетная палата Воронежской области.

Суд апелляционной инстанции счел ошибочным вывод суда первой инстанции о том, что Главное Финансовое управление Воронежской области может выступать от имени казны Воронежской области по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов власти или должностных лиц Воронежской области, поскольку такие полномочия законодательством предоставлены именно Администрации Воронежской области.

Кроме того, действующее Положение о Главном финансовом управлении Воронежской области, утвержденное Постановлением Администрации Воронежской № 646 от 15.07.2005 года, не содержит норм, предусматривающих представление Главным финансовым управлением интересов казны Воронежской области по вопросам своей компетенции.

При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции постановил отменить решение суда первой инстанции и взыскать убытки с субъекта Российской Федерации в лице Администрации Воронежской области за счет казны Воронежской области, но не с Главного финансового управления.

Однако при рассмотрении аналогичных дел о взыскании убытков с субъекта Российской Федерации за счет казны в суде кассационной инстанции позиция суда апелляционной инстанции не нашла подтверждения.

Дело № А14-9840/2005/333/9

ЖСК «Лесовод» обратился в арбитражный суд с иском к Администрации Воронежской области и Главному финансовому управлению Воронежской области о взыскании в возмещение убытков, понесенных в связи с предоставлением гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, установленных Федеральным Законом РФ «О ветеранах» за период с 2001 по 2005 год.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Управление Федерального казначейства по Воронежской области, Финансово-казначейское управление Администрации городского округа г.Воронеж, Главное управление труда и социального развития Администрации Воронежской области и муниципальное унитарное предприятие «Муниципальный информационно-вычислительный центр».

Решением арбитражного суда от 28.02.06 года исковые требования удовлетворены, долг взыскан в пользу ТСЖ «Лесовод» с ГФУ за счёт казны области, а также с Финансово-казначейского управления Администрации городского округа за счёт средств муниципальной казны в возмещение убытков.

Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда решение в части взыскания с ГФУ Воронежской области за счет казны Воронежской области в пользу ТСЖ «Лесовод» в возмещение убытков и судебных расходов отменено. В остальной части решение оставлено без изменений.

Постановлением кассационной инстанции от 10.08.06 года постановление апелляционной инстанции в части отмены решения отменено, решение суда первой инстанции в целом оставлено в силе.

Суд кассационной инстанции полагает следующее.

ЖСК «Лесовод» понес расходы, связанные с предоставлением гражданам, проживающим в его жилищном фонде, льгот по оплате жилья и коммунальных услуг в соответствии с ФЗ «О ветеранах», что подтверждается реестрами ветеранов, получивших льготу, и данными МУП «Муниципальный информационно-вычислительный центр».

Суд первой инстанции, основываясь на положениях ФЗ «О ветеранах», пришел к выводу об обоснованности исковых требований и необходимости взыскания убытков с Главного финансового управления Воронежской области за счет казны Воронежской области.

Отменяя в указанной части судебный акт первой инстанции, суд апелляционной инстанции указал, что Главное финансовое управление Воронежской области не может выступать от имени казны Воронежской области по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов власти или должностных лиц Воронежской области, поскольку такие полномочия законодательством предоставлены именно Администрации Воронежской области.

Данный вывод суда апелляционной инстанции кассационная инстанция считает ошибочным по следующим основаниям.

Причинение истцу убытков связано с неисполнением субъектом Российской Федерации своих обязательств по финансированию затрат, произведенных истцом в связи с предоставлением соответствующей категории граждан льгот по оплате коммунальных услуг, расходы по возмещению которых в силу прямого указания в Законе о ветеранах возложены именно на субъект РФ.

В соответствии со ст. 1069, 1071 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных

органов подлежит возмещению за счет казны РФ, казны субъекта РФ и казны муниципального образования. При возмещении вреда от имени казны выступает соответствующий финансовый орган, если эта обязанность не возложена в соответствии с п.3 ст. 125 ГК РФ на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Свой вывод о неправомерности возложения обязанности по возмещению убытков на Главное финансовое управление Воронежской области суд апелляционной инстанции мотивировал тем, что ответчиком по таким делам является соответствующий субъект Российской Федерации – Воронежская область в лице полномочного органа. Правомочия собственника в отношении казны Воронежской области в соответствии с федеральным и областным законодательством осуществляет Администрация Воронежской области.

Между тем, в силу прямого указания закона, по искам о возмещении вреда за счет казны выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ).

Положения Устава Воронежской области и Закона Воронежской области «Об управлении государственной собственностью Воронежской области», определяющие полномочия собственника – администрации Воронежской области, не освобождают финансовый орган от обязанности выступать от имени казны, в случае, если предполагается возмещение данных средств за счет казны.

Из материалов дела усматривается, что функции по осуществлению управления доходами и расходами областного бюджета возложены на Главное финансовое управление Воронежской области (постановление администрации Воронежской области № 646 от 15.07.2005 года).

Поскольку материалами дела доказано неисполнение субъектом Российской Федерации требований закона в части финансирования вышеуказанных расходов из областного бюджета, то возмещение убытков должно быть возложено на субъект Российской Федерации - Воронежскую

область в лице Главного финансового управления за счет средств казны Воронежской области.

По мнению суда кассационной инстанции, отсутствие в резолютивной части решения суда первой инстанции указания на взыскание выпадающих доходов с субъекта РФ в лице Главного Финансового управления не влияет на правильность решения, поскольку в нем назван источник выплат – казна Воронежской области, что исключает взыскание сумм с ГФУ как с учреждения.

Настаивая на правомерности своей позиции по данной категории споров, Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд обратился с запросом в Федеральный арбитражный суд Центрального округа по вопросу уточнения конкретного лица - ответчика по таким делам. Президиум ФАС ЦО высказал свою позицию в Постановлении Президиума Федерального арбитражного суда Центрального округа № 11 от 25 сентября 2006 года и рекомендует судам при возникновении подобных вопросов руководствоваться разъяснением, содержащимся в пункте 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного Кодекса Российской Федерации».

Пленум, в частности, разъяснил, что при разрешении споров по искам, предъявленным кредитором государственного (муниципального) учреждения в порядке субсидиарной ответственности, судам надлежит исходить из того, что по смыслу пункта 1 статьи 161 БК РФ, с учетом положений статьи 120 Гражданского кодекса РФ, учредителем и собственником имущества учреждения, а также надлежащим ответчиком в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам этого учреждения являются соответствующее публично-правовое образование, а не его государственные (муниципальные) органы. Рассматривая иски, предъявленные согласно ст. 16, 1069 ГК РФ, судам необходимо иметь в виду, что должником в обязательстве

по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, также является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов.

Также в Постановлении Президиума ФАС ЦО № 11 указано, что при удовлетворении указанных исков в резолютивной части решения суда должно указываться о взыскании денежных средств за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не с государственного или муниципального органа. При этом недопустимо ограничение источников взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит статьям 126, 214, 215 ГК РФ. В данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом.

Из смысла Постановления Пленума ВАС РФ, упомянутого выше, следует различать ответственность публично-правовых образований прямую за счет казны и субсидиарную за счет всего имущества собственника учреждения.

Между тем позиция Федерального арбитражного суда Центрального округа под влиянием упомянутого постановления Пленума ВАС РФ резко изменяется.

Дело № А14-2516/2006/101/12

ОАО «ЦентрТелеком» обратилось в арбитражный суд с иском к Администрации Воронежской области о взыскании убытков, связанных с предоставлением льгот по оплате услуг по пользованию радио.

К участию в деле привлечены Администрация Воробьевского района Воронежской области, Главное управление труда и социального развития

Администрации Воронежской области, Главное финансовое управление Воронежской области.

Решением арбитражного суда от 10.05.06 г. с Администрации Воронежской области за счет средств казны Воронежской области убытки были взысканы.

Администрация Воронежской области, не соглашаясь с принятым решением, обратилась в Федеральный арбитражный суд Центрального округа с кассационной жалобой. Администрация полагает, что должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, является публично-правое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов.

Между ОАО «ЦентрТелеком» и Отделом социальной защиты населения Воробьевского района Воронежской области заключен договор от 05.01.2003 года, предметом которого являлось предоставление льгот, установленных Федеральным законом «О ветеранах» (в части, подлежащей финансированию из бюджетов субъектов Российской Федерации) и возмещение в связи с предоставлением указанной категории граждан услуг на льготных основаниях за счет средств, поступающих из Федерального бюджета, фонда финансовой поддержки субъектов РФ и предусмотренных Законом Воронежской области «Об областном бюджете на 2001 год» от 25.12.2001 года.

В соответствии с п. 2.5 указанного договора Отдел социальной защиты населения Воробьевского района обязался производить возмещение понесенных затрат на реализацию льгот в пределах полученных от Главного управления труда и социального развития средств, выделенных на указанные цели, путем их перечисления на расчетный счет ОАО «ЦентрТелеком» после получения от организации необходимых документов.

Поскольку задолженность по возмещению расходов, связанных с предоставлением льгот по оплате услуг связи ветеранам не оплачена, ОАО «ЦентрТелеком» обратилось в арбитражный суд с иском.

Суд кассационной инстанции считает, что решение суда первой инстанции не соответствует закону, а выводы сделаны без учета и оценки ряда обстоятельств, имеющих существенное значение для рассмотрения данного спора.

По смыслу ст. 124 ГК РФ субъект РФ – Воронежская область – выступает в качестве самостоятельного субъекта гражданских правоотношений.

В пункте 17 Постановления пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» указано, что ответчиком по делам о взыскании убытков, вызванных неисполнением публично-правовым образованием обязанности по возмещению платы, не полученной от льготных категорий потребителей, является непосредственно публично-правовое образование.

Обязанность по выплате суммы убытков судебным решением возложена на казну Воронежской области. (Следует заметить, что решение суда первой инстанции принято до постановления Пленума ВАС РФ, а постановление кассационной инстанции – после).

Вопрос о возможности замены ответчика судом не разрешен.

Воронежская область, как самостоятельный субъект гражданских правоотношений, к участию в деле в качестве ответчика привлечена не была.

Согласно п.4 ст. 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основанием для отмены решения, постановления арбитражного суда в любом случае является принятие судом решения, постановления о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

Таким образом, принятие арбитражным судом решения о взыскании убытков с казны Воронежской области, не привлеченной к участию в деле, является неправомерным и влечет отмену обжалуемого судебного акта.

В соответствии с п.10 ст.158 Бюджетного Кодекса РФ в суде от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными

решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов, выступает соответствующий главный распорядитель бюджетных средств, понятие которого дано в пункте 1 указанной статьи Кодекса.

В силу п.1 ст. 158 Бюджетного Кодекса РФ главный распорядитель средств бюджета – орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Кроме того, в пункте 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 года № 23 указано, что при принятии искового заявления к публично-правовому образованию суду следует исходить из того, что указание истцом в исковом заявлении органа, не являющегося соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, не препятствует рассмотрению спора по существу. В данном случае суд при подготовке дела к судебному разбирательству должен выяснить, какой орган на основании п.1 ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации как главный распорядитель бюджетных средств должен выступать в суде от имени публично-правового образования, и надлежащим образом известить его о времени и месте судебного разбирательства.

В пункте 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 года № 23 указано, что при решении вопроса об определении публично-правового образования, за счет казны которого подлежат удовлетворению требования о взыскании убытков в связи с предоставлением потребителям до 01.01.2005 года по льготным ценам услуг, судам необходимо исходить из того, что положения Бюджетного Кодекса РФ о совместном финансировании расходов на указанные цели не могут быть расценены как допускающие установление Российской Федерацией льгот с возложением обязанности по их финансированию на субъект Российской

Федерации или муниципальное образование, то при недостаточности выделенных на эти цели средств из федерального бюджета взыскание должно осуществляться с Российской Федерацией независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Вопрос о том, выделялись ли Воронежской области из федерального бюджета в достаточном количестве средства, предусмотренные для компенсации убытков по соответствующей статье, судом не исследовался, хотя установление указанных обстоятельств имеет существенное значение для правильного разрешения настоящего спора.

Суд кассационной инстанции постановлением от 10.11.06 года отменил решение суда первой инстанции, направив дело на новое рассмотрение. При новом рассмотрении суду первой инстанции надлежит установить в соответствии со ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, кто в данном случае является главным распорядителем бюджетных средств и вправе выступать в суде от имени публичного образования и в порядке ст. 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обсудить вопрос о замене ответчика на надлежащего.

Для правильного определения главного распорядителя средств бюджета Воронежской области, при разрешении конкретных дел Арбитражным судом Воронежской области в Воронежскую областную Думу сделан запрос, в котором поставлены вопросы о том, какой орган является главным распорядителем бюджетных средств и на основании какого Закона Воронежской области ему переданы эти полномочия.

На данный запрос получен ответ, в котором указано, что в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации принят Закон Воронежской области от 15 октября 2002 года № 67-ОЗ «О бюджетном процессе в Воронежской области»⁵ (в редакции Законов Воронежской области от

⁵ "Коммуна", N 157, 22.10.2002

16.07.2004 г. № 39-ОЗ, от 07.12.2006 г. № 100-ОЗ), который устанавливает круг участников бюджетного процесса (Воронежская областная Дума, администрация Воронежской области, губернатор Воронежской области, Контрольно-счетная палата Воронежской области, исполнительный орган государственной власти в сфере финансов, главные распорядители, распорядители средств областного бюджета, иные органы) и определяет перечень их полномочий (ст.ст.3-10).

Согласно областному закону главный распорядитель средств областного бюджета выступает в суде от имени Воронежской области в качестве представителя ответчика по искам к казне Воронежской области:

о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, или должностных лиц этих органов, по ведомственной принадлежности, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту;

предъявляемых в порядке субсидиарной ответственности по денежным обязательствам подведомственных бюджетных учреждений (п.9 статья 7).

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации главным распорядителем средств бюджета субъекта Российской Федерации является орган государственной власти субъекта Российской Федерации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета (ч.1 ст.158). Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов РФ является группировкой расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов РФ, разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации

Федерации и утверждается законом о бюджете на очередной финансовый год (ст. 25 Бюджетного Кодекса РФ).

Во исполнение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» и руководствуясь приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 152н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» Законом Воронежской области от 28 декабря 2005 года № 97-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год»⁶ утвержден перечень главных распорядителей, распорядителей и получателей средств областного бюджета на 2006 год (приложение 21), а также ведомственная структура расходов областного бюджета по главным распорядителям, распорядителям средств областного бюджета, разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов (Приложение № 17).

Согласно письму Воронежской областной Думы в качестве представителя ответчика по искам к казне Воронежской области выступают главные распорядители средств областного бюджета, поименованные в соответствующих приложениях к закону об областном бюджете на очередной финансовый год (соответствующие управления и главные управления). Суд, таким образом, получил чёткие ориентиры для рассмотрения в будущем подобных споров.

При рассмотрении аналогичных дел в суде кассационной инстанции обнаружена неустойчивая практика по вопросу о достаточности средств для компенсации убытков по соответствующей статье, в бюджете соответствующего органа.

Дело № А14-2538-2006/101/9

⁶ "Коммуна", N 201, 30.12.2005.

ОАО «ЦентрТелеком» в лице Воронежского филиала обратилось в арбитражный суд с иском к субъекту Российской Федерации – Воронежской области в лице Администрации Воронежской области, о взыскании убытков, связанных с предоставлением льгот, предусмотренных ФЗ «О ветеранах».

В качестве второго ответчика привлечено Главное финансовое управление Воронежской области.

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Администрация Поворинского района Воронежской области и Главное управление труда и социального развития Воронежской области.

Решение суда первой инстанции от 12.07.06 г.с субъекта Российской Федерации – Воронежской области - за счет средств казны в пользу ОАО «ЦентрТелеком» взысканы денежные средства в возмещение убытков. Производство по делу в отношении Главного финансового управления Воронежской области прекращено.

При подаче кассационной жалобы администрация Воронежской области ссылается на то, что если установившим льготы федеральным законом или принятым в его исполнение иным нормативным правовым актом обязанность по возмещению платы, не полученной от льготных категорий потребителей, возлагается на субъект Российской Федерации или муниципальное образование, то при недостаточности выделенных на эти цели средств из федерального бюджета взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Как следует из материалов дела, между Администрацией Поворинского района и ОАО «ЦентрТелеком» в соответствии с Постановлением Администрации Воронежской области № 165 от 12.03.2003 года «О порядке возмещения расходов организаций в связи с предоставлением льгот ветеранам и инвалидам» был заключен договор № 12, по условиям которого

истец обязался своевременно оказывать услуги по использованию радио на льготных основаниях в соответствии с ФЗ «О ветеранах», а администрация, в свою очередь, приняла на себя обязательство производить возмещение понесенных истцом затрат на реализацию льгот в пределах средств, полученных из бюджета области на эти цели.

Понесенные истцом в 2003 году расходы были возмещены частично. Указанные обстоятельства послужили основанием для предъявления иска в арбитражный суд.

Постановление № 165 Администрации Воронежской области предусматривало следующий порядок возмещения расходов по предоставлению на льготных основаниях услуг по пользованию радио. Средства областного бюджета, предусмотренные на реализацию льгот по пользованию радио, перечислялись Главным управлением труда и социального развития Воронежской области, которые на основании договоров, заключенных с организациями, предоставляющими услуги, производили возмещение соответствующих расходов.

Поскольку выделенные бюджетные средства не компенсировали в полном объеме расходы ОАО «ЦентрТелеком», то в этой части его материальные потери являются для истца убытками.

Отсутствие в бюджете Воронежской области необходимых денежных средств для возмещения расходов организаций, предоставляющих в соответствии с Законом «О ветеранах» вышеуказанные льготы, не является основанием для освобождения от обязанности по компенсации этих затрат, в связи с чем арбитражный суд первой инстанции при разрешении спора пришел к правильному выводу о том, что возникшие у истца убытки подлежат возмещению за счет казны субъекта РФ – Воронежской области.

В соответствии с п.2 ч.1 ст.10 Федерального Закона РФ «О ветеранах» расходы органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, связанные с предоставлением льгот ветеранам, учитываются

при взаиморасчетах федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и имеют целевое назначение.

По мнению суда кассационной инстанции, вопрос о выделении Воронежской области из федерального бюджета в достаточном количестве средств, предусмотренных для компенсации убытков организации, предоставляющей услуги с учетом льгот, предусмотренных ФЗ «О ветеранах», может быть разрешен в рамках межбюджетных отношений между субъектом РФ (Воронежской областью) и Российской Федерацией и не влияет на принятие судом решения.

Позиция Арбитражного суда Воронежской области, когда суд взыскивал убытки за счет казны Воронежской области и при этом не исследовался вопрос о том, выделялись ли Воронежской области из федерального бюджета в достаточном количестве средства, предусмотренные для компенсации убытков по соответствующей статье, поддерживалась Федеральным арбитражным судом Центрального округа.

Кассационная инстанция указывала, что в соответствии с п.2 ч.1 ст.10 Федерального Закона РФ «О ветеранах», расходы органов государственной власти субъектов РФ, связанные с предоставлением льгот ветеранам, учитываются при взаиморасчетах федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и имеют целевое назначение. Поэтому, по мнению кассационной инстанции, вопрос о выделении Воронежской области из федерального бюджета в достаточном количестве средств, предусмотренных для компенсации убытков организации, предоставляющей услуги с учетом льгот, может быть разрешен в рамках межбюджетных отношений между субъектом РФ – Воронежской областью и Российской Федерацией.

Однако в кассационной инстанции имеет место одновременно и противоположная позиция по данной категории споров.

В частности, ссылаясь на пункт 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 года № 23, кассация указывает, что

положения Бюджетного Кодекса Российской Федерации о совместном финансировании расходов на указанные цели не могут быть расценены как допускающие установление Российской Федерацией льгот с возложением обязанности по их финансированию на субъект РФ за счёт собственных доходов субъекта. Если установившим льготы федеральным законом или принятым в его исполнение иным нормативно-правовым актом обязанность по возмещению платы возлагается на субъект РФ или муниципальное образование, то при недостаточности выделенных на эти цели средств из федерального бюджета взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта РФ или муниципального образования. В постановлении кассационной инстанции указано, что суду первой инстанции необходимо исследовать вопрос о том, выделялись ли Воронежской области из Федерального бюджета в достаточном количестве средства, предусмотренные для компенсации убытков по соответствующей статье.

Аналогично разрешен вопрос судом кассационной инстанции и по ряду других дел.

Поскольку позиция кассационной инстанции по аналогичным делам является противоречивой, Арбитражным судом Воронежской области сделан запрос в Федеральный арбитражный суд Центрального округа, в котором поставлены вопросы об обеспечении единообразия арбитражной практики.

Таким образом, приведенные примеры рассмотренных арбитражных дел свидетельствуют о том, что при разрешении споров о взыскании убытков за счёт казны возникают определенные трудности, которые обусловлены отсутствием четкого законодательного регулирования по этому вопросу. Возникающие проблемы можно объяснить тем, что между судами различных инстанций по одним и тем же вопросам могут существовать разные точки зрения, и до принятия законодательного решения вопросов будут приниматься совершенно противоположные решения по аналогичным

вопросам. Анализ рассмотренных дел позволяет сделать следующий вывод о сложившейся практике по взысканию убытков за счёт казны.

Позиция суда первой инстанции складывалась таким образом, что взыскание производилось с финансового органа за счет казны, в соответствии со статьями 1069-1071, 125 Гражданского Кодекса РФ. Решения о взыскании убытков с финансового органа за счёт средств казны изначально поддерживались в суде апелляционной и кассационной инстанции. В период с марта 2006 года позиция в суде первой инстанции разделилась, и взыскание стало производиться ещё и с Администрации Воронежской области за счет средств казны Воронежской области. Апелляционная инстанция в марте-мае 2006 года поддержала одну из позиций суда первой инстанции. Апелляция отменяла решения, где убытки взыскивались с ГФУ, оставляя в силе решения о взыскании с Администрации за счёт казны. Основанием для данного вывода апелляционной инстанции послужили положения Устава Воронежской области, согласно которым к компетенции Администрации относятся управление и распоряжение областной собственностью, в которую входят и средства областного бюджета. Также апелляция ссылалась на Закон Воронежской области «Об управлении государственной собственностью Воронежской области» № 86-з, в соответствии с которым Администрация осуществляет полномочия собственника в отношении казны Воронежской области. Кассация при этом отменяет решения, где убытки взыскивались с Администрации Воронежской области, ссылаясь, что должником является публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица

Кроме того, кассационная инстанция в это же время высказывала позицию, что обязанность по возмещению убытков возлагается на Главное финансовое управление, поскольку согласно Положению по осуществлению управления доходами и расходами областного бюджета возложены на ГФУ, а положения Закона № 86-з и Устава Воронежской области не освобождают финансовый орган от обязанности выступать от имени казны при возмещении убытков за счёт казны. Позже кассация (ноябрь 2006 года), в

соответствии с Постановлением Пленума ВАС № 23 указывала на необходимость установления главного распорядителя бюджетных средств бюджета, об этом же и говорит областное законодательство Воронежской области, устанавливающее круг участников бюджетного процесса.

Таким образом, в соответствии с последними постановлениями кассационной инстанции, при рассмотрении дел, связанных со взысканием убытков в решении должно указываться о взыскании убытков с субъекта в лице главного распорядителя бюджетных средств за счёт средств казны. Кассация, направляя дела на новое рассмотрение, указывает суду первой инстанции на необходимость разрешения вопроса о достаточности средств, выделенных Воронежской области из федерального бюджета, предусмотренных для компенсации убытков, хотя в силу пункта 2 части 1 статьи 10 федерального закона «О ветеранах» возмещение расходов осуществляется за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации и этот вопрос может быть разрешён в рамках межбюджетных отношений между субъектом РФ и Российской Федерации.

Подводя итог, можно сказать, что практика по разрешению вопросов о взыскании убытков за счёт казны в Арбитражном суде Воронежской области выработалась, исходя из позиций, высказанных судами апелляционной и кассационной инстанций. Однако открытым остаётся один вопрос, требующий разъяснений ВАС РФ, в частности о необходимости исследования судом первой инстанции, при разрешении данного вида споров, вопроса о достаточности средств, выделенных субъекту из федерального бюджета для компенсации убытков.

Отдел анализа и обобщения судебной практики

Руководитель

Леденева Н.И.

Исполнитель

Бобрешова Н.Н.