

**ПОСТАНОВА****ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

09 червня 2023 року

м. Київ

справа № 916/3938/21

**Верховний Суд у складі судів об'єднаної палати Касаційного господарського суду:** Селіваненка В. П. (головуючий), Банаська О. О., Баранця О. М., Булгакової І. В., Васьковського О. В., Дроботової Т. Б., Кібенко О. Р., Рогач Л. І., Чумака Ю. Я.,

розглянувши у порядку письмового провадження касаційну скаргу Акціонерного товариства "Українська залізниця" в особі регіональної філії "Одеська залізниця" акціонерного товариства "Українська залізниця" (далі – Укрзалізниця)

на постанову Південно-Західного апеляційного господарського суду від 18.10.2022

(головуючий суддя Савицький Я. Ф., судді Колоколов С. І. і Разюк Г. П.)

зі справи № 916/3938/21

за позовом Укрзалізниці

до Великодолинської селищної ради Одеського району Одеської області (далі – Рада)

про стягнення компенсації за пільгові перевезення пасажирів у розмірі 253 859,82 грн,

**ВСТАНОВИВ:**

1. Позов було подано до Господарського суду Одеської області про стягнення компенсації за пільгові перевезення пасажирів у розмірі 253 859,82 грн.

2. Позов обґрунтовано тим, що Рада є головним розпорядником коштів місцевого бюджету на виконання державних програм соціального захисту населення, а з 01.01.2020 – розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня, який підзвітний головному розпоряднику бюджетних коштів та відповідальному виконавцю бюджетної програми – Міністерству соціальної політики України. Натомість Рада не провела розрахунків за пільгові перевезення залізничним транспортом окремих категорій громадян, які мають право пільгового проїзду, зі станцій та зупиночних пунктів Ради у період з січня 2021 року по вересень 2021 року згідно з вимогами пунктів 3–5, 7, 9, 10 відповідного Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1359.

3. Рішенням господарського суду Одеської області від 12.05.2022 (суддя Петренко Н. Д.) позов задоволено частково, стягнуто з Ради на користь Укрзалізниці 226 766,74 грн компенсації за пільгові перевезення пасажирів та 3401,60 грн судового збору.

4. Рішення мотивовано тим, що:

– відповідно до положень статті 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад належать підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

– організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", зокрема за статтею 31 цього Закону реалізація повноважень зі здійснення державної регуляторної політики покладається на відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної та міської ради;

– відповідач є головним розпорядником коштів місцевого бюджету на виконання державних програм соціального захисту населення, а з 01.01.2020 – розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня, який підзвітний головному розпоряднику бюджетних коштів та відповідальному виконавцю бюджетної програми – Міністерству соціальної політики України;

– згідно зі статтею 82 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а у тому числі трансфертів з Державного бюджету України; за частиною другою статті 85 БК України відповідно до підпункту "г" пункту 3 частини першої статті

91 БК України до видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, в тому числі компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

– відповідач не відреагував на звернення позивача, не включив у порядок денний для розгляду на найближчих сесіях Ради питання внесення сум компенсацій до кошторису, тож позовні вимоги саме в зазначеній сумі є обґрунтованими.

5. Постановою Південно-Західного апеляційного господарського суду від 18.10.2022 рішення місцевого господарського суду скасовано, у задоволенні позову відмовлено.

6. Постанову мотивовано, з посиланням на правові висновки Верховного Суду, викладені в постановках від 20.01.2022 у справі № 904/138/21, від 01.02.2022 у справі № 904/141/20, від 27.07.2022 у справі № 904/7875/21, тим, що:

– пільгове перевезення громадян здійснюється в ході застосування державних соціальних стандартів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій;

– безумовному обов'язку залізничника здійснювати пільгове перевезення кореспондує безумовний обов'язок держави в особі її органів відшкодувати ці пільги за рахунок державного або місцевого бюджетів, у залежності від того, який орган прийняв рішення щодо введення відповідних пільг (частина шоста статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт");

– відповідні пільги були введені не Радою, остання не закладала у своєму бюджеті кошти на зазначену компенсацію витрат та не укладала відповідного договору з Укрзалізницею; з чинного нормативного регулювання спірних правовідносин не вбачається, що відповідач є головним розпорядником чи розпорядником нижчого рівня щодо бюджетних коштів на здійснення державних програм соціального захисту населення.

7. У касаційній скарзі Укрзалізниця просить скасувати оскаржувану постанову Південно-Західного апеляційного господарського суду та залишити в силі рішення Господарського суду Одеської області від 12.05.2022.

8. Скаржник, обґрунтовуючи підстави касаційного оскарження, зазначає про необхідність відступити від висновків, викладених Верховним Судом у постановках від 20.01.2022 у справі № 904/138/21, від 01.02.2022 у справі № 904/141/20, від 27.07.2022 у справі № 904/7875/21 щодо застосування статей 89 та 91 БК України, статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт".

9. У відзиві на касаційну скаргу Рада зазначає про законність, обґрунтованість рішення апеляційного господарського суду, прийняття його з дотриманням норм матеріального і процесуального права, із з'ясуванням усіх фактичних обставин справи; просить відмовити в задоволенні касаційної скарги, а оскаржувану постанову залишити без змін.

10. Ухвалою Верховного Суду від 18.01.2023 (суддя Бакуліна С. В. – головуєчий, судді Кібенко О. Р., Стратієнко Л. В.) цю справу передано на розгляд об'єднаної палати Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду.

У постановленні зазначеної ухвали Суд виходив, зокрема, з такого.

10.1. Правовідносини у справах №№ 904/138/21, 904/141/20, 904/7875/21 та в цій справі № 916/3938/21 є подібними, оскільки стосуються питання відшкодування перевізнику його збитків, понесених у зв'язку із наданням послуг перевезення пасажирів, що мають пільги. Спірним у цих відносинах є питання того, за рахунок якого бюджету – державного чи місцевого – позивачу (Укрзалізниця) має бути здійснена компенсаційна виплата за пільговий проїзд окремих категорій громадян. У свою чергу, відповідь на це питання дозволяє у подальшому з'ясувати, чи визначено Залізницею належного відповідача за своїми вимогами, яким у цих справах є або орган місцевого самоврядування, або його структурний підрозділ, тобто особа, яка, на думку позивача, наділена повноваженнями розпорядження коштами місцевого бюджету.

10.2. У постанові від 27.07.2022 у справі № 904/7875/21 (період, за який стягувалася заборгованість у цій справі, – з 01.10.2018 по 31.12.2018) Верховний Суд, зокрема зазначив:

"Задоволення позову за рахунок видатків місцевих бюджетів можливо лише за наявності субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а оскільки суди не встановили наявності відповідної державної програми, як і не встановили, що мали місце субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення таких державних програм соціального захисту, правові підстави для задоволення позову відсутні".

10.3. У постанові від 01.02.2022 у справі № 904/141/20 (період за який стягувалася заборгованість у цій справі, – 01.01.2017 по 31.12.2017), Верховний Суд, зокрема зазначив:

"Стаття 91 БК України передбачає видатки, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, але не обов'язково мають здійснюватися, тобто кожна рада сама приймає рішення стосовно здійснення витрат з бюджету відповідно до вказаної статті.

Таким чином, правильне застосування вказаних норм є передумовою правильного застосування частини шостої статті 9 Закону "Про залізничні перевезення", відповідно до якої збитки залізничного транспорту загального користування відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг;

... правильна юридична кваліфікація відносин у цій справі має істотне значення з метою правильного визначення зобов'язаної особи та відповідного бюджету (державного чи місцевого) для відшкодування збитків залізничного транспорту".

10.4. У постанові від 20.01.2022 у справі № 904/138/21 (період, за який стягувалася заборгованість у цій справі, – з січня по грудень 2018 року) Верховний Суд, зокрема зазначив:

"Відшкодування витрат на перевезення пільговиків залізничним транспортом можливо за рахунок місцевих бюджетів на договірній основі. Це узгоджується із вимогами частини першої статті 7 Закону України від 04.07.1996 № 273/96-ВР "Про залізничний транспорт" відповідно до якої відносини підприємств залізничного транспорту з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основах відповідно до чинного законодавства України.

Разом з тим, частина шоста статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт" передбачає, що збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг.

Суди попередніх інстанцій не врахували внесені зміни до законодавства, не встановили, на підставі якої саме бюджетної програми та за рахунок якого бюджету – державного чи місцевого позивачу (Залізниці) має бути здійснена компенсаційна виплата за пільговий проїзд окремих категорій громадян; суди не встановили, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг, тоді як це має вирішальне значення для вирішення питання, за рахунок державного чи місцевого бюджету відшкодовуються збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання".

**10.5.** З наведеного вбачається висновок Верховного Суду про те, що визначення бюджету, з якого перевізнику буде компенсовано його збитки, понесені у зв'язку із пільговим перевезенням пасажирів, залежить від встановлення обставин того, яким органом було введено ці пільги. Тобто збитки перевізника на перевезення пасажирів, яким пільги були надані законами України, мають компенсуватися за рахунок державного бюджету, а їх віднесення на видатки місцевих бюджетів може здійснюватися лише в межах субвенції державного бюджету місцевим бюджетам та/або на договірній основі органу місцевого самоврядування з перевізником, та/або у разі прийняття цим органом рішення про здійснення видатків на такі цілі з відповідного бюджету. При цьому цей висновок стосується правовідносин, що виникли після набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України" від 20.12.2016 № 1789–VIII.

**10.6.** Колегія суддів вважала за необхідне відступити від такого висновку Верховного Суду з посиланням на те, що положення частини шостої статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт" не узгоджуються з нормами БК України, а у вирішенні питання пріоритетності застосування цих норм перевага має надаватися саме положенням БК України, оскільки відповідно до його статті 4 якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу; крім того, при вирішенні колізії у застосуванні законів перевага має надаватися тому з них, який був прийнятий останнім.

**11.** Радою подано клопотання про долучення до матеріалів справи експертного висновка Асоціації міст України щодо застосування норм права у сфері бюджетних відносин та порядку фінансування компенсаційних виплат на пільгове перевезення громадян від 20.03.2023.

**12.** 25.04.2023 до Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від Нікопольської міської ради надійшла заява про залучення його до участі у справі № 916/3938/21 як третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, на стороні відповідача.

Розглянувши заяву Нікопольської міської ради, Суд зазначає таке.

Відповідно до статті 50 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого провадження у справі або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі коли рішення у справі може вплинути на їхні права або обов'язки щодо однієї із сторін. Їх може бути залучено до участі у справі також за заявою учасників справи.

Якщо суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до розгляду встановить, що рішення господарського суду може вплинути на права та обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору.

У заявах про залучення третіх осіб і у заявах третіх осіб про вступ у справу на стороні позивача або відповідача зазначається, на яких підставах третіх осіб належить залучити до участі у справі.

Про залучення третіх осіб до участі у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначає, на які права чи обов'язки такої особи та яким чином може вплинути рішення суду у справі.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог, мають процесуальні права та обов'язки, встановлені статтею 42 цього Кодексу. Вступ у справу третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, не тягне за собою розгляду справи спочатку.

Отже, третя особа може бути залучена до участі у справі судом першої інстанції до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання.

При цьому, суд касаційної інстанції відповідно до норм ГПК України не наділений повноваженнями залучати до участі у справі третіх осіб.

На підставі викладеного, Суд вважає, що Нікопольській міській раді слід відмовити у задоволенні заяви про залучення до участі у цій справі як третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, на стороні відповідача.

**13.** Суд першої інстанції у розгляді даної справи з'ясував і апеляційний господарський суд перевірів, зокрема, такі обставини.

**13.1.** З січня 2021 року по вересень 2021 року Укрзалізниця здійснила перевезення залізничним транспортом 16001 пасажирів, які мають право пільгового проїзду, зі станцій та зупиночних пунктів Ради.

**13.2.** Укрзалізниця письмово звернулася до Ради з проханням щодо компенсації в розмірі 390,8 тис. грн за послуги пільгових перевезень залізничним транспортом за 2021 рік.

**13.3.** У наданні компенсації було відмовлено з посиланням на те, що Рада вже здійснює компенсації за проїзд мешканцям громади на 2021 рік, а передбачити додаткові кошти на компенсацію окремого виду перевезень не має можливості.

**13.4.** Декілька претензій Укрзалізниці Раді залишені без задоволення. У відповідь на одну з них Рада зазначила, що жодним

нормативно-правовим актом та чинним законодавством України не встановлено обов'язку сплати компенсаційних виплат за пільгові перевезення саме з бюджету Ради.

**14.** Суд першої інстанції, як зазначалося, позов задовольнив частково, вказавши при цьому, що:

- надання позивачем послуг і заборгованість відповідача в сумі 226 766,74 грн підтверджені наявними доказами;
- перевезення пасажирів на пільгових умовах здійснено позивачем на виконання імперативних законодавчих вказівок, тому відповідач як розпорядник коштів місцевого бюджету на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення має відшкодувати за рахунок бюджетних коштів понесені позивачем витрати;
- водночас Укрзалізниця неправомірно включила до розрахунку компенсації витрати на перевезення пасажирів до станції Зоря (Колгоспна) в розмірі 27 093,08 грн, оскільки ця станція розташована на території іншої селищної ради.

**15.** Суд апеляційної інстанції, зі свого боку, з висновками місцевого господарського суду не погодився з підстав, наведених у пункті 6 цієї постанови.

**16.** У розгляді касаційної скарги у цій справі Верховний Суд у складі суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду виходить з такого.

**17.** Акціонерне товариство "Українська залізниця" є юридичною особою, що утворене відповідно до Закону України "Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування", постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2014 № 200 "Про утворення публічного акціонерного товариства "Українська залізниця", предметом діяльності якого є, зокрема надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів, зокрема небезпечних вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти залізничним транспортом у внутрішньому та міжнародному сполученні.

**18.** Основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування, його роль в економіці і соціальній сфері України, регламентує його відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирами, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу визначені Законом України "Про залізничний транспорт".

**19.** Відповідно до частини першої статті 8 Закону "Основи організації перевезень на залізничному транспорті" перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти залізничним транспортом загального користування організується на договірних засадах. Для забезпечення виконання договірних зобов'язань здійснюється перспективне та поточне планування перевезень.

**20.** За частиною шостою статті 9 цього Закону для захисту інтересів окремих категорій громадян на пасажирських перевезеннях, у тому числі приміських, можуть передбачатися пільгові тарифи. Збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг.

**21.** Статтею 11 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) передбачено, що цивільні права та обов'язки виникають із дій осіб, що передбачені актами цивільного законодавства, а також із дій осіб, що не передбачені цими актами, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки. Цивільні права та обов'язки можуть виникати безпосередньо з актів цивільного законодавства.

**22.** Відповідно до статті 167 ЦК України держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

**23.** Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом (частина перша статті 170 ЦК України).

**24.** Відповідно до статті 526 ЦК України, статті 193 Господарського кодексу України (далі – ГК України) суб'єкти господарювання та інші учасники господарських відносин повинні виконувати господарські зобов'язання належним чином відповідно до закону, інших правових актів, договору.

**25.** Як вже зазначалось, Товариство є суб'єктом господарювання, який надає послуги з перевезення пасажирів, метою діяльності якого як учасника господарських відносин є досягнення економічних та соціальних результатів та одержання прибутку від провадження підприємницької діяльності згідно із частиною другою статті 3 ГК України.

**26.** Таким чином, у Товариства виникло цивільне право на відшкодування вартості послуг перевезення, наданих особам, які згідно з чинним законодавством мають право на соціальні пільги, а у держави (її відповідного органу) як замовника послуг – цивільний обов'язок здійснити з позивачем розрахунок за надані цим особам послуги.

**27.** Саме такий висновок щодо характеру правовідносин, які виникають між державою як замовником послуг на пільгових умовах відповідній категорії споживачів з метою забезпечення державних соціальних гарантій та особою, яка надає такі послуги, викладений у численних постановках Великої Палати Верховного Суду, зокрема, від 10.04.2018 у справі № 927/291/17, від 17.04.2018 у справі № 906/621/17, від 23.10.2019 у справі № 911/1924/18 та ін. (у справах щодо відшкодування витрат на надання телекомунікаційних послуг пільговим категоріям споживачів).

**28.** Отже, до спірних правовідносин підлягають застосуванню саме положення господарського законодавства (в цьому випадку – Закону України "Про залізничний транспорт"), а не БК України, який визначає засади функціонування бюджетної системи України, до якої позивач не належить. Тому застосування положень цього Кодексу у контексті визначення особи-боржника у цивільних правовідносинах є помилковим.

**29.** Між тим, визначення особи, зобов'язаної здійснити розрахунок у спірних правовідносинах, із застосуванням частини шостої статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт" відповідає і приписам БК України.

30. Так, розділ IV цього кодексу регулює міжбюджетні відносини, тобто, відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень (стаття 81 БК України).

31. Статтею 89 БК України передбачені видатки, що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

32. До 2017 року до видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належали видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, які включають в себе державні програми соціального захисту, серед яких було передбачено компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян (абзац 5 підпункту "б" пункту 4 частини першої статті 89 БК України).

33. Одночасно за підпунктом "г" пункту 3 частини першої статті 91 БК України (у редакції до 2017 року) до видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належали видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, в тому числі компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

34. Тобто законодавець розмежував компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян у межах реалізації державних програм соціального захисту від інших подібних видатків.

35. Також до 2017 року у Державному бюджеті України передбачались видатки у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, визначених законодавством. Вказане було відображено у статті 102 БК України, за частиною першою якої видатки місцевих бюджетів, передбачені у підпункті "б" пункту 4 частини першої статті 89 цього Кодексу (тобто, на державні програми соціального захисту), проводяться за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

36. Норми, викладені в абзаці 5 підпункту "б" пункту 4 частини першої статті 89 БК України, як і статті 102 БК України, були виключені на підставі Закону України від 20.12.2016 №1789–VIII "Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України", який набрав чинності 01.01.2017.

37. Однак це не означає автоматичного поширення випадків здійснення видатків за підпунктом "г" пункту 3 частини першої статті 91 БК України на видатки, які здійснювалися за вилученою нормою.

38. За підпунктом "е" пункту 9 частини першої статті 87 БК України в чинній редакції до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України (з урахуванням особливостей, визначених пунктом 5 частини другої статті 67-1 цього Кодексу), належать видатки на інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

39. Наразі такий перелік не затверджений, що, однак, не змінює фактичного існування програм в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, та не звільняє державу від здійснення видатків для забезпечення реалізації таких програм.

40. Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є суверенною і незалежною демократичною, соціальною, правовою державою.

41. Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві.

42. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.

43. Згідно з Конституцією України держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема, на соціальний захист та достатній життєвий рівень. Відповідно до Основного Закону України "кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло" (стаття 48), "пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом" (частина третя статті 46). Положення цих статей Основного Закону України конкретизують конституційне визначення України як соціальної держави, що передбачає участь суспільства в утриманні тих осіб, які через непрацездатність або з інших незалежних від них причин не мають достатніх засобів для існування (відповідні висновки викладені в пункті 2.1 Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25.01.2012).

44. Конституційний Суд України вирішив, що в аспекті конституційного подання положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22, статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості.

45. Відповідно до частини шостої статті 92 Конституції України основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки визначаються виключно законами України.
46. Засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій визначає Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" відповідно до статті 1 якого державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, встановлені законами пільги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму
47. Статтею 17 цього Закону унормовано, що основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень.
48. Законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії, зокрема щодо забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки (стаття 18 Закону).
49. За статтею 19 Закону "Порядок визначення та застосування державних соціальних гарантій в реалізації державної соціально-економічної політики" виключно законами України визначаються пільги щодо оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку та критерії їх надання.
50. Державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.
51. Органи місцевого самоврядування при розробці та реалізації місцевих соціально-економічних програм можуть передбачати додаткові соціальні гарантії за рахунок коштів місцевих бюджетів.
52. Надання державних соціальних гарантій здійснюється за рахунок бюджетів усіх рівнів, коштів підприємств, установ і організацій та соціальних фондів на засадах адресності та цільового використання (частина перша статті 20 цього Закону).
53. Наведене свідчить, що покладання обов'язків з відшкодування спірних витрат на пільгові перевезення пасажирів на органи місцевого самоврядування є помилковим, оскільки боржником у цих правовідносинах є держава, яка здійснює свої цивільні права через відповідні органи.
54. Належним представником держави буде орган, визначений Законом про державний бюджет на поточний рік головним розпорядником бюджетних коштів у спірних відносинах. Якщо держава не визначила законом такого головного розпорядника бюджетних коштів, у такому випадку саме Кабінет Міністрів України слід вважати органом, в особі якого держава виступає відповідачем, адже відповідно до пункту 6 статті 116 Конституції України саме Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України.
55. Що ж до підпункту "г" пункту 1 частини першої статті 91 БК України, за яким до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування), належать компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, то зміни у його правозастосуванні з огляду на саме лише виключення статті 102 БК України відсутні.
56. Зі змісту постанов Верховного Суду, від правових висновків у яких просить відступити скаржник, вбачається, що Суд, зокрема, посилаючись на частину шосту статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт", вказував, що збитки залізничного транспорту загального користування відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів – залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо запровадження відповідних пільг, тому пільги, введені законами України, мали компенсуватися з державного бюджету, оскільки їх було введено органом державної влади.
57. Ураховуючи вищевикладене, об'єднана палата Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду не вбачає підстав для відступу від указанного висновку, оскільки саме держава як замовник послуг є боржником у цих правовідносинах.
58. Разом із цим об'єднана палата Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду не погоджується з висновком колегії суддів Верховного Суду, викладеним в ухвалі від 18.01.2023 про те, що положення частини шостої статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт" не узгоджуються з нормами БК України, а у вирішенні питання пріоритетності застосування цих норм перевага, з урахуванням статті 4 БК України, має надаватися положенням названого Кодексу оскільки положення БК України до цивільних правовідносин не застосовуються.
59. Враховуючи викладене, суд апеляційної інстанції дійшов правильного висновку про відсутність підстав для покладення на Раду зобов'язань, боржником яких є держава, а відтак і про відмову у задоволенні позовних вимог, і підстав для її скасування не вбачається.
60. Згідно із статтею 129 ГПК України витрати зі сплати судового збору за подання касаційної скарги покладаються скаржника.

Керуючись статтями 129, 300, 302, 308, 309, 315, 317 Господарського процесуального кодексу України, Верховний Суд у складі суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду

#### **ПОСТАНОВИВ:**

1. Касаційну скаргу акціонерного товариства "Українська залізниця" в особі регіональної філії "Одеська залізниця" акціонерного товариства "Українська залізниця" залишити без задоволення.
2. Постанову Південно-Західного апеляційного господарського суду від 18.10.2022 зі справи № 916/3938/21 залишити без змін.

Постанова набирає законної сили з моменту її прийняття, є остаточною і оскарженню не підлягає.

Головуючий суддя

**В. Селіваненко**

судді

**О. Банасько**

**О. Баранець**

**І. Булгакова**

**О. Васьковський**

**Т. Дроботова**

**О. Кібенко**

**Л. Рогач**

**Ю. Чумак**