

Питання отримання благодійної (гуманітарної) допомоги в період дії воєнного стану територіальними громадами, у яких утворено військові адміністрації

Віра Козіна, експертка програми Ради Європи

«Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні»

Перелік використаних скорочень:

ВАНП	Військова адміністрація населеного пункту
ОМС	Орган місцевого самоврядування
ЦКУ	Цивільний кодекс України
Закон № 280	Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»
Закон № 389	Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»
Закон № 5073	Закон України «Про благодійну діяльність і благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI
Закон № 1192	Закон України від 22.10.1999 р. № 1192-XIV «Про гуманітарну допомогу»
Постанова № 174	Постанова КМУ від 01.03.2022 р. № 174 Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану
Постанова № 202	Постанова КМУ від 05.03.2022 р. № 202 Деякі питання отримання, використання, обліку та звітності благодійної допомоги
Наказ № 818	Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження типових форм з обліку та списання основних засобів суб'єктами державного сектору та порядку їх складання» від 13.09.2016 № 818
Порядок № 1222	Порядок отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, затверджений постановою КМУ від 04.08.2000 № 1222

Під час тренінгу, проведеного за запитом асоціації міст України у червні 2023 року було отримано чимало запитань про те, яким чином оформлювати благодійну та гуманітарну допомогу, що надходить на користь територіальних громад, у яких утворено ВАНП.

У цій статті ми надаємо відповіді на поставлені запитання із прикладами оформлення відповідних документів.

Питання 1. Благодійна або гуманітарна допомога надається територіальній громаді, у якій утворено ВАНП. Як правильно оформити відповідні документи, хто у ВАНП чи ОМС має право на вчинення відповідних правочинів та прийняття допомоги?

Відповідь:

У п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону № 5073 вказано, що бенефіціаром - набувачем благодійної допомоги може бути **територіальна громада**, що одержує допомогу від одного чи кількох благодійників для досягнення цілей, визначених цим Законом.

Згідно з ч. 1 ст. 169, 172, 173, 327 ЦКУ, ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від імені та у інтересах територіальної громади правочини вчиняють уповноважені ними ОМС.

У громадах, на території яких утворено ВАНП виникає питання щодо того, яка особа (орган) мають укладати правочини про отримання певного майна у власність ТГ: начальник ВАНП чи інші виконавчі ОМС без додаткового уповноваження?

За загальним правилом, встановленим ч. 2 ст. 60 Закону № 280 підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна ОМС в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону № 280 ОМС від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укладати договори в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою (ч. 6 ст. 60 Закону № 280), при цьому майнові операції, які здійснюються ОМС з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, скорочувати обсяги доходів місцевих бюджетів, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

До виключної компетенції місцевих рад згідно з п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону № 280 віднесено питання:

- 1) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;
- 2) затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
- 3) визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності;
- 4) вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна,
- 5) про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним,
- 6) прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії,
- 7) про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

Виконавчі ОМС згідно з пп. 1 п. «а» ст. 29 Закону № 280 управляють в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Однак, з моменту утворення ВАНП їй відповідно до п. 12 ч. 2 ст. 15 Закону № 389 передаються повноваження з управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік). А у разі прийняття Верховною Радою України рішення згідно з ч. 2 ст. 10 Закону № 389, начальник ВАНП здійснює й інші повноваження сільського, селищного, міського голови, відповідної місцевої ради та її виконкому.

Таким чином, вчиняти правочини з управління майном, у тому числі, пов'язані із прийняттям майна у власність ТГ безоплатно, у якості благодійної чи гуманітарної допомоги, виконавчі ОМС без додаткового уповноваження начальника ВАНП не можуть.

Це є цілком логічним, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону № 389 з моменту утворення ВАНП на відповідну адміністрацію покладаються функції щодо цілої низки питань, направлених на забезпечення життєдіяльності ТГ. Зокрема:

- 1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- 2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

...

10) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

...

12) здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік);

13) надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

...

15) управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організації надання ними послуг, у тому числі соціальних;

...

16) забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

17) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

...

Як бачимо, усі ці зобов'язання можуть, у тому числі, вирішуватися й за рахунок отриманої благодійної (гуманітарної) допомоги, і відповідальність за це покладається саме на ВАНП з моменту її утворення.

Тому вже на стадії підготовки договору про допомогу (проведення перемовин про її отримання) треба визначити її цільове призначення – тобто для яких цілей вона буде використовуватися громадою. Це також впливатиме на те, чи потрібно передбачати у правовідносинах з благодійником (донором) право територіальної громади передавати допомогу своїм комунальним підприємствам та закладам.

А отже, начальник ВАНП або підписує такі договори (акти приймання-передачі) самостійно, або може делегувати це повноваження (після прийняття відповідного рішення ВРУ про підпорядкування йому виконавчих ОМС у порядку, передбаченому ч. 2 ст. 10 Закону № 389) одному або декільком виконавчим ОМС у особі їх керівників.

Це може бути зроблено як окремим (разовим) розпорядженням начальника ВАНП під конкретний правочин, так і на більш систематичній основі, коли відповідна посадова особа уповноважується на такі дії на певний період.

У обох варіантів є свої плюси та мінуси. Перший вимагає від начальника ВАНП витратити час на аналіз кожної ситуації та готувати додаткові розпорядження по кожному випадку, але дозволяє більш уважно визначати, куди найбільш актуально направити конкретну допомогу. Другий з одного боку економить час при укладенні правочинів, але у подальшому може призвести до додаткових часових втрат, коли з'ясується, що допомога була потрібна у іншій сфері (яку забезпечує інший ОМС чи КП/КЗ), і доведеться не просто приймати розпорядження про передачу майна від одного органу (особи) до іншого, а й можливо, отримувати додатковий дозвіл від благодійника (донора).

При цьому не слід забувати, що укладаючи відповідний правочин від імені територіальної громади, начальник ВАНП має чітко позиціонувати свій статус у даному правочині (як особа, що діє від імені та у інтересах ТГ на підставі конкретної норми закону) та правовий статус майна (передається саме у комунальну власність).

Це критично важливо для описуваних випадків, тому що якщо такої конкретизації зроблено не буде, і майно буде прийнято ВАНП без відповідних застережень, це буде означати, що майно прийняте державним органом (ВАНП – є тимчасовим державним органом). Тобто майно буде прийняте у державну власність та після ліквідації адміністрації громаді буде дуже складно претендувати на нього.

Ось як це має виглядати у відповідних договорах (або актах), які укладаються у інтересах ТГ начальником ВАНП:

ДОГОВІР № _____

м. Х

_____ 2023 р.

Набувач благодійної допомоги (Бенефіціар/Набувач): Х міська територіальна громада Х району Х області, через (вказується рада, виконком чи інший виконавчий орган зі статусом юридичної особи, який фізично буде приймати на баланс відповідне майно) в особі начальника Х міської військової адміністрації, який діє на підставі Указу Президента України від (дата) № (номер) «Про утворення ... військової адміністрації», Розпорядження Президента України від (дата) № (номер) «Про призначення начальником ... військової адміністрації», Постанови Верховної Ради України від (дата) № (номер) «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Х області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», п. 12 ч. 2. статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», з однієї сторони, та

Благодійник: Товариство з обмеженою відповідальністю «НАЗВА», в особі (посада ПІБ), яка діє на підставі Статуту, з іншої сторони,

разом надалі іменовані «Сторони», а кожна окремо – «Сторона», діючи добровільно, усвідомлюючи значення своїх дій та правові наслідки укладеного договору, уклали цей Договір про наступне:

1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРУ

1.1. Благодійник зобов'язується в порядку та на умовах, визначених цим Договором, передати у власність Набувача Товар згідно Специфікації до цього Договору (Додаток № 1), а Набувач зобов'язується прийняти у власність цей Товар. Передача Благодійником Товару є благодійною допомогою (пожертвою) Благодійника Набувачеві, призначеною для сприяння законним інтересам Набувача, не передбачає одержання Благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації Благодійнику від імені або за дорученням Набувача. Мета використання пожертви зазначається у Додатку 1 до цього Договору.

При цьому після укладення відповідного правочину та отримання майна начальник ВАНП має вирішити його долю. По-перше, легітимізувати його правовий статус (зафіксувати прийняття у власність ТГ), по-друге, визначити порядок управління цим майном. Нерідко для більш ефективного використання, майно треба передати відповідному комунальному підприємству чи закладу. Найбільш типовою помилкою, яку допускають громади, є вказівка про передачу майна «на баланс» відповідної юридичної особи без визначення правового режиму такого майна. Що породжує потім низку несприятливих наслідків.

Звертаємо вашу увагу, що комунальним юридичним особам майно ТГ може передаватися або у оперативне управління/господарське відання, або у оренду. Використання таких інструментів безоплатне користування чи позичка прямо заборонені законом, а «тимчасове зберігання» регламентується за тими ж правилами, що й оренда комунального майна (ч. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 9 [Закону](#)

України «Про оренду державного та комунального майна»). При цьому приховане користування майна (тимчасове зберігання з правом користування) також є порушенням закону, оскільки за загальним правилом зберігач не має права користуватися відповідним майном чи передавати його у користування іншій особі (ч. 1 ст. 944 ЦКУ, ч. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 9 [Закону України «Про оренду державного та комунального майна»](#)).

Усі процедури, пов'язані із прийняттям отриманого у якості допомоги майна, а також умови його використання начальник ВАНП (уповноважений ним виконавчий ОМС) мають вирішити одразу після прийняття такого майна за актом приймання-передачі шляхом прийняття відповідного розпорядчого акту:

Бланк

РОЗПОРЯДЖЕННЯ начальника Х міської військової адміністрації Х району Х області

№ _____

Про прийняття майна у власність Х міської територіальної громади та закріплення майна комунальної власності на праві оперативного управління за КНП «Х»¹

Керуючись ст.ст. 57,78 Господарського кодексу України, ст.ст. 26, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування», ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», керуючись Указом Президента України від (дата) № (номер) «Про утворення ... військової адміністрації», Розпорядженням Президента України від (дата) № (номер) «Про призначення начальником ... військової адміністрації», Постановою Верховної Ради України від (дата) № (номер) «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Х області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»,

ураховуючи, що комунальне майно, призначене для забезпечення повноважень місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я на території територіальної громади було знищено, викрадено або істотно пошкоджено внаслідок російської повномасштабної збройної агресії проти України, з метою надання якісних публічних послуг та забезпечення базових потреб мешканців територіальної громади у сфері охорони здоров'я,

зважаючи, що Виконавчим комітетом Х міської ради, як юридичною особою – бюджетною установою згідно зі ст.ст. 172, 173, 327 Цивільного кодексу України від імені та у інтересах Х міської територіальної громади отримано у якості гуманітарної допомоги згідно Декларацією про перелік товарів, які визнаються гуманітарною допомогою, від (дата) від (повне найменування благодійника), транспортний засіб – автомобіль (марка, модель), VIN-номер (номер),

ЗОБОВ'ЯЗУЮ:

1. Прийняти у власність Х міської територіальної громади у особі титульного власника – Виконавчого комітету Х міської ради Х району Х області, номер ЄДРПОУ _____, наступне майно: транспортний засіб – автомобіль (марка, модель), VIN-номер (номер) (далі – Майно).

2. (найменування бухгалтерського підрозділу) забезпечити оприбуткування Майна, зазначеного у п. 1 цього розпорядження з урахуванням вимог законодавства України, у тому числі – щодо оцінки Майна за справедливою вартістю та постановки на баланс Виконавчого комітету Х міської ради Х району Х області, номер ЄДРПОУ _____.

3. Після оприбуткування Майна згідно з п. 2 цього розпорядження закріпити його на праві оперативного управління за КНП «Х», ЄДРПОУ _____, на умовах, визначених договором оперативного управління (додаток 1).

4. Начальнику (найменування бухгалтерського підрозділу або виконавчого ОМС, який прийняв

¹ У цьому зразку розглядається інший приклад – відмінний від наведеного у витягу з договору. Тут випадок – коли отримано гуманітарну допомогу від іноземного донора без договору – єдиним правовстановлювальним документом слугує лише митна декларація, оформлена за правилами, передбаченими Постановою № 174).

майно від імені ТГ як титульний власник) у строк до (дата, або кількість робочих днів) з моменту оприбуткування Майна забезпечити передачу цього Майна КНП «Х» з належним відображенням відповідних операцій у бухгалтерському обліку.

5. Керівнику КНП «Х» забезпечити:

5.1. прийняття та оприбуткування Майна на балансі підприємства,

5.2. державну реєстрацію права Х міської територіальної громади на транспортний засіб із зазначенням права користування Майном КНП «Х»².

5.3. збереження, раціональне та дбайливе використання, експлуатацію та обслуговування Майна згідно з вимогами до технічної експлуатації відповідних транспортних засобів;

5.4. цільове використання Майна згідно з основною метою діяльності підприємства – надання медичної допомоги населенню відповідно до порядку та на умовах, встановлених законодавством України та Статутом підприємства, забезпечення виконання інших гуманітарних завдань, у тому числі – направлених на подолання наслідків російської повномасштабної збройної агресії проти України, спричинених нею надзвичайних ситуацій та/або станів, екологічних, техногенних та інших катастроф, які завдали шкоду або створюють загрозу для життя і здоров'я населення;

5.5. можливість контролю цільового використання Майна уповноваженими особами Донора та уповноваженою особою Х міської ради у визначений ними строк протягом усього періоду користування.

6. Першому заступнику Х міського голови забезпечити організацію періодичного контролю за використанням Майна, вказаного у п. 1 цього розпорядження, за цільовим призначенням та у разі надходження такої вимоги забезпечити доступ Донора чи уповноваженої ним особи (осіб) для перевірки наявності та порядку використання Майна, а також – надання таким особам письмових звітів про використання Майна.

7. Контроль за виконанням рішення покласти на ---- (варіант: залишаю за собою).

Підпис

Питання 2. Чи може ВАНП використовувати майно, отримане у якості гуманітарної чи благодійної допомоги територіальною громадою?

Відповідь:

Так, якщо це дозволяється сутністю отриманого майна та цільовим призначенням, визначеним благодійником (донором). Це впливає зі змісту Закону № 389, оскільки ВАНП здійснює діяльність із виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Наприклад, у якості допомоги отримано транспортний засіб чи комп'ютер, які призначені саме для реалізації повноважень ОМС чи забезпечення певних публічних послуг і це відповідає функціоналу підрозділу (особи) ВАНП, який планує використовувати відповідне майно.

Однак і у даному випадку краще, щоб начальник ВАНП врегулював відповідне питання своїм розпорядженням:

Бланк

РОЗПОРЯДЖЕННЯ
начальника Х міської військової адміністрації
Х району Х області

№ _____

Про закріплення службового автотранспорту

У зв'язку із здійсненням Х міською військовою адміністрацією, її посадовими особами повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до вимог діючого законодавства та з метою раціонального

² Державну реєстрацію права власності на транспортний засіб може забезпечити як ОМС, який прийняв майно на баланс як титульний власник, так і КП/КЗ, які будуть користувачами автомобіля на підставі договору оперативного управління/господарського відання. Закон дозволяє і так, і так.

використання майна комунальної власності, на підставі Указу Президента України від (дата) № (номер) «Про утворення ... військової адміністрації», Розпорядження Президента України від (дата) № (номер) «Про призначення начальником ... військової адміністрації», Постанови Верховної Ради України від (дата) № (номер) «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Х області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», керуючись ч. 2 ст. 10, ч. 6 та абз. 4 ч. 7 ст. 4, п. 12 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», п. 30 ч. 1 ст. 26, ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

ЗОБОВ'ЯЗУЮ:

1. Закріпити службовий автомобіль (марка, модель), VIN-номер (номер) реєстраційний № (номер), який перебуває у комунальній власності Х міської територіальної громади та на балансі Х міської ради за заступником начальника Х міської військової адміністрації (далі – Майно).

2. Службовий автомобіль використовувати виключно для службових поїздок, пов'язаних з виконанням повноважень органів місцевого самоврядування та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, визначених відповідно до вимог діючого законодавства. Після кожної поїздки відповідальна посадова особа у подорожньому листі водія підтверджує особистим підписом час закінчення обслуговування та кількість кілометрів, що проїхав автомобіль для виконання вказаних вище повноважень.

3. Покласти відповідальність за використанням службового автотранспорту, вказаного у п. 1 цього розпорядження, за цільовим призначенням, місцем його розміщення, оформленням подорожніх листів, використанням паливно-мастильних матеріалів на заступника начальника Х міської військової адміністрації.

4. Повідомити Благодійник (назва), який передав автомобіль Х міській територіальній громаді, про його цільове використання із поданням раз на рік звітів про реалізацію повноважень та завдань, які було виконано за допомогою використання отриманого Майна.

5. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою.

Підпис

Ця публікація підготована за запитом Асоціації міст України, відображує особисту думку авторки та не є офіційною позицією Асоціації міст України, Ради Європи чи її програм.