



**АСОЦІАЦІЯ
МІСТ УКРАЇНИ**
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Щодо права підпису юридичних та фінансових документів ОМС начальником ВАНП,
який здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, місцевої ради
та її виконавчого комітету**

Підготовлено Вірою Козіною, консультанткою Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні», на запит Асоціації міст України.

Періодично виникають запитання, як оформлюється право підпису начальника військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) (далі – ВАНП) для випадків, коли така особа діє від імені сільського, селищного, міського голови, відповідної місцевої ради та її виконавчого комітету. А також – які наслідки наступають для підписанта та територіальної громади у разі, якщо відповідні акти та/або дії начальника скасовуються (визнаються незаконними) та/або змінюються у судовому порядку.

Згідно з ч. 1 ст. 4 [Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»](#) (далі – Закон № 389) на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії [Конституції](#) та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися **тимчасові державні органи - військові адміністрації**.

Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону № 389 ВАНП утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них [Конституцією](#) та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом.

ВАНП очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Після утворення ВАНП на підставі Указу Президента України та призначення її начальника відповідним розпорядженням, така військова адміністрація реєструється як окрема юридична особа. Державна реєстрація ВАНП та відомостей про неї здійснюється на підставі [Закону України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб -](#)

[підприємців та громадських формувань»](#) (далі – Закон № 755) та [Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ від 09.02.2016 р. № 359/5](#) (далі – Наказ № 359/5) з особливостями, передбаченими Законом № 389.

У Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі - ЄДР), згідно з ч. 3 ст. 9 Закону № 755 містяться, серед іншого, такі відомості щодо державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб:

Пункт ч. 3 ст. 9	Зміст норми Закону	Коментар
6	дані про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу (крім місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів)	Указ Президента України про утворення ВАНП
7	відомості про керівника юридичної особи: прізвище, ім'я, по батькові, посада, дата призначення або набуття повноважень, реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта), дані про наявність обмежень щодо представництва юридичної особи	Дані про начальника ВАНП, призначеного відповідним Розпорядженням Президента України
<p><i>В обох випадках до заяви про реєстрацію ВАНП можна додати копії відповідних актів Президента України, роздрукованих з офіційних веб-порталів Верховної Ради України або веб-представництва Президента України. Посвідчувати їх підписом заявника не потрібно, та й подавати їх не обов'язково – оскільки такі акти є офіційною відкритою державною інформацією. Це, скоріше, для того, щоб спростити пошук інформації державному реєстратору, який буде вчиняти відповідні дії.</i></p>		

З моменту державної реєстрації ВАНП, така адміністрація у особі її начальника здійснює, крім повноважень, передбачених ст. 8 Закону № 389, окремі повноваження місцевого самоврядування, передбачені ч. 2 ст. 15 Закону № 389. Тобто виконує окремі функції місцевого самоврядування. При цьому паралельно свої повноваження буде виконувати сільський, селищний, міський голова, виконавчий комітет відповідної ради та сама рада, як представницький орган. Зазначені особи здійснюють свої повноваження з усіх питань, передбачених Конституцією та законами України, крім повноважень, вичерпний перелік яких визначено у ч. 2 ст. 15 Закону № 389.

Згідно з абз. 2 п. 1 ч. 2 ст. 10 Закону № 389 у разі утворення ВАНП Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови.

З моменту опублікування Парламентом відповідної постанови, місцева рада, як представницький орган, припиняє приймати рішення, і ці функції переходять до начальника ВАНП. При цьому повноваження ради та її депутатів не припиняються, і представницький орган,

комісії, фракції, депутатські групи та самі депутати продовжують виконувати інші функції, крім тих, які пов'язані з підготовкою та ухваленням рішень ради.

Повноваження виконавчого комітету ради та сільського, селищного, міського голови переходять до начальника ВАНП у день набрання чинності відповідної постанови ВРУ.

У зв'язку із утворенням ВАНП вносяться зміни до відомостей про юридичну особу – раду (виконком).

Якщо ВАНП утворено, але її начальнику не передано повноважень, передбачених ч. 2 ст. 10 Закону № 389, вносяться лише зміни до відомостей про осіб, які можуть вчиняти дії від імені юридичної особи, у тому числі підписувати договори, подавати документи для державної реєстрації тощо (п. 8 ч. 3 ст. 9, ч. 4 ст. 17 Закону № 755).

Якщо Парламент приймає рішення про передачу начальнику ВАНП повноважень місцевої ради, її виконкому та сільського, селищного, міського голови, додатково вносяться зміни про керівника юридичної особи – ради/виконкому (п. 7 ч. 3 ст. 9, ч. 4 ст. 17 Закону № 755).

У частині відомостей про керівника ОМС як юридичної особи подається інформація про начальника ВАНП.

А ось щодо осіб, які можуть вчиняти відповідні дії від імені ради чи виконавчого комітету як юридичних осіб – можуть бути варіанти. Звісно, у цій частині також потрібно внести відповідну інформацію про начальника ВАНП – бо у нього такі повноваження виникають за Законом. Однак, на практиці частину відповідних функцій начальник ВАНП може на постійній основі делегувати іншій особі – наприклад, заступнику начальника ВАНП (у будь-який час після утворення ВАНП та призначення відповідного заступника), заступнику сільського, селищного, міського голови, секретарю ради, іншій посадовій особі ОМС (тільки після передачі начальнику ВАНП повноважень згідно з ч. 2 ст. 10 Закону № 389). Для цього начальник ВАНП видає розпорядження, у якому вказує, які функції покладаються на таку посадову особу, та на який період. У цьому випадку разом із заявою про внесення змін до відомостей юридичної особи подається копія відповідного розпорядження, засвідчена підписом начальника та печаткою ВАНП.

Важливо! Нотаріально посвідчувати розпорядження начальника ВАНП, на підставі яких вносяться зміни до відомостей про ВАНП чи ОМС, не потрібно. Адже згідно з абз. 3 п. 6 ч. 1 ст. 15 Закону № 755 дія абзацу другого цього пункту в частині нотаріального засвідчення справжності підпису не поширюється на державну реєстрацію змін до відомостей про державний орган, орган місцевого самоврядування, громадське об'єднання чи благодійну організацію, що містяться в Єдиному державному реєстрі, а також на державну реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу, що вносяться на підставі розпорядчого акта державного органу, органу місцевого самоврядування.

Якщо якась посадова особа вчиняє правочини від імені ОМС чи ВАНП на разовій основі або тільки щодо окремої групи правочинів (наприклад, укладає або продовжує, змінює умови договорів на постачання електричної енергії, укладає або вносить зміни до договору оренди тощо), вносити дані про такі функції до відомостей про ОМС чи ВАНП як юридичну особу не потрібно. Такі дії посадовець може вчиняти на підставі разового розпорядження начальника ВАНП.

Важливо! У разі зміни начальника ВАНП на підставі розпорядження Президента України, також потрібно внести зміни до відомостей про особу керівника та особу, яка вчиняє правочини від імені ОМС як юридичної особи. При цьому, окреме рішення про здійснення новим начальником ВАНП повноважень ради, виконкому та сільського, селищного, міського голови Верховною Радою України не приймається. Тому що такі повноваження здійснюються за посадою, тобто начальником ВАНП, незалежно від того, який саме громадянин/громадянка обіймає цю посаду.

Після реєстрації змін до відомостей про ОМС (раду та виконком) як юридичну особу, треба буде також оформити зміни до картки зі зразками підписів у органах Казначейства та банківських установах, у яких відкриті рахунки ОМС. Питанню оформлення карток зі зразками підписів, що використовуються для обслуговування рахунків бюджетних установ у органах казначейства, присвячено Розділ VI [Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Міністерства фінансів від 22.06.2012 р. № 758](#) (далі – Порядок № 758).

Зокрема, п. 6.1. Розділу VI цього Порядку передбачено, що для відкриття рахунків клієнти подають до органів Казначейства у двох примірниках картку із зразками підписів та відбитка печатки (додаток 6 до цього Порядку). До картки включаються зразки підписів осіб, яким відповідно до законодавства або установчих документів надано право розпорядження рахунками та підписання платіжних та інших розпорядчих документів. До картки включається зразок відбитка печатки відповідної бюджетної установи.

Нагадуємо, що згідно п. 6.2. Розділу VI Порядку № 758 право першого підпису належить керівнику, його заступникам та іншій уповноваженій на те особі і не може бути надано головному бухгалтеру та іншим особам, які мають право другого підпису. У разі відсутності у штатному розписі посади заступника керівника право першого підпису або тимчасове право першого підпису може бути надано іншим посадовим особам.

Оскільки начальник ВАНП виконує функції сільського, селищного, міського голови на підставі постанови Парламенту, він матиме право першого підпису як керівник ради чи її виконкому як бюджетної установи.

Для того, щоб чітко визначити, яка особа матиме право першого підпису на платіжних інструкціях у разі відсутності начальника ВАНП, йому доцільно видати розпорядження про це. Відповідні повноваження можна покласти як на заступника начальника ВАНП, так і на посадову особу місцевого самоврядування згідно з розподілом функціональних обов'язків.

Важливо! На практиці часто виникає питання, якою печаткою посвідчувати платіжні доручення та документи про вчинення правочинів від імені територіальної громади (відповідного ОМС) у разі утворення ВАНП. Платіжні інструкції ОМС мають посвідчуватись печаткою відповідного ОМС. А ось договори, додаткові угоди чи додатки до договорів, стороною яких є ОМС, та які підписуються начальником ВАНП чи іншою уповноваженою посадовою особою ВАНП від імені ОМС та у інтересах територіальної громади, можна посвідчувати як печаткою такого ОМС, так і печаткою ВАНП. Обидва варіанти будуть допустимі.

Що стосується відповідальності за вчинення протиправних дій, допущення протиправної бездіяльності начальником чи іншими уповноваженими особами ВАНП при виконанні

повноважень відповідного ОМС, сільського, селищного, міського голови чи вчиненні правочинів від імені та/або інтересах територіальної громади.

Згідно з ч. 1 ст. 1173 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів.

Шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи (ч. 1 ст. 1174 ЦКУ).

Шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів (ч. 1 ст. 1175 ЦКУ).

Відповідно, у випадках, коли начальник ВАНП буде реалізовувати повноваження ОМС, сільського, селищного чи міського голови, завдана ним шкода буде відшкодовуватись за рахунок місцевого бюджету. Такий же принцип буде застосовуватись до актів/правочинів, які вчинить від імені ОМС чи територіальної громади уповноважена начальником ВАНП посадова особа.

Це стосується як виконання делегованих, так і власних повноважень. У тому числі, якщо ОМС (ВАНП) у період воєнного стану діють за рахунок додаткової дотації. Адже, відповідно до [постанови КМУ від 30.12.2022 р. № 1477](#) видатки на утримання ОМС здійснюються з місцевих бюджетів, у т.ч. у разі отримання додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації.

Простіше кажучи, особа, якій завдано шкоду, матиме право вимоги до «титульного» органу, рішеннями, діями чи бездіяльністю якого їй завдано шкоди. Те, що від імені такого органу буде діяти ВАНП, начальник ВАНП чи уповноважена ним особа, для відновлення порушених прав постраждалої особи значення не матиме.

Важливо! Це правило не стосується компенсації моральної шкоди, яка відшкодовується з особливостями, передбаченими ст. 1167 ЦКУ.

Інша справа – питання подальшого регресу. Згідно з ч. 4 ст. 1191 ЦКУ держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди). Оскільки начальник ВАНП, реалізуючи функції місцевої

ради та її виконавчого комітету діє одноособово, йому треба дуже ретельно підходити до прийняття відповідних рішень чи вчинення певних дій. Для прийняття обґрунтованих та законних рішень доцільно окремим розпорядчим актом визначити порядок підготовки та візування відповідних розпоряджень, а у разі потреби також створювати тимчасові чи постійні робочі групи, у які, крім фахівців ОМС, включати, за можливості депутатів місцевої ради та представників громадськості.

Також слід звернути увагу на наступне. Згідно з позицією Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) одним із основних елементів верховенства права є принцип правової визначеності, який, серед іншого, передбачає, що закони мають бути чіткими і зрозумілими, не повинні бути суперечливими, а у випадку недостатньої чіткості чи суперечливості норм права вони мають тлумачитися на користь невідданого суб'єкта ([рішення від 18.12.2008 р. у справі «Новік проти України»](#)).

У рішенні ЄСПЛ від 23.09.1998 р. у справі [«Стіл та інші проти Сполученого Королівства»](#) вказано, що терміни "законний" та "згідно з процедурою, встановленою законом" зумовлюють цілковите дотримання національного права, відповідність цілям статті 5 (*Європейської конвенції з прав людини – прим. авт.*) і вимогу того, щоб національне право було сформульоване достатньо чітко, аби надати можливість громадянину належним чином передбачити наслідки дій - поняття порушення громадського спокою та відповідні правові норми сформульовані достатньо чітко, щоб задовольнити цю вимогу.

Простіше кажучи, держава зобов'язана виписувати акти законодавства та підзаконні акти із належною правовою визначеністю, а у разі недотримання цього принципу має нести відповідальність за наслідки.

Керуючись цим принципом, ЄСПЛ у рішенні від 14.10.2010 р. у справі «Шчокін проти України» (Shchokin v. Ukraine), заяви №23759/03 та №37943/06, та від 07.07.2011 р. у справі «Серков проти України» (Serkov v. Ukraine), заява № 39766/05, дійшов висновку що, по-перше, національне законодавство не було чітким та узгодженим та не відповідало вимозі «якості» закону і не забезпечувало адекватного захисту осіб від свавільного втручання у права заявника; по-друге, національними органами не було дотримано вимоги законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим для заявника, коли в його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування.

Що це означає на практиці? На жаль, в умовах воєнного стану законодавство не завжди вдається виписати належним чином. Подекуди закон містить певні колізії чи прогалини. За таких обставин, у разі звернення територіальною громадою зворотної вимоги до начальника ВАНП, останній може залучати як співвідповідача державний орган (орган державної влади), який видав нормативно-правовий акт неналежної якості. У разі, якщо буде встановлено, що шкода була заподіяна юридичній чи фізичній особі саме у зв'язку з відсутністю належного правового регулювання на національному рівні, а не з протиправною поведінкою (виною) посадовця, відповідальність за спричинену шкоду у кінцевому результаті має нести держава.