

Роз'яснення

Харчування членів добровольчого формування територіальної громади

Добровольче формування територіальної громади (далі – ДФТГ) — це **воєнізований підрозділ**, сформований **на добровільній основі** з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної територіальної громади (п.2 ч.1 ст.1 Закон України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX¹).

Територіальна оборона складається з **військової, цивільної та військово-цивільної складових**. **Цивільна складова** територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони (абз. 2 ч. 1, ч. 3 ст. 4 Закону № 1702).

Завдання територіальної оборони визначені ч. 3 ст. Закону № 1702. Найбільш актуальними серед них на базовому рівні місцевого самоврядування є:

1	своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості до моменту розгортання в межах такої території угруповання військ (сил) або/чи угруповання об'єднаних сил, призначених для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройної агресії проти України
2	участь у посиленні охорони та захисті державного кордону
3	участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій
4	участь у підготовці громадян України до національного спротиву
5	участь у забезпеченні умов для безпечного функціонування органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління
6	участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення
7	участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій
8	участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах
9	участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану

ДФТГ ж відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону № 1702 є елементом військово-цивільної складової територіальної оборони, а тому їхні завдання відрізняються від завдань ОМС та фінансуються не лише за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Порядок утворення та діяльності ДФТГ визначено *Положенням № 1449*².

Фінансування та матеріально-технічне забезпечення ДФТГ здійснюються за рахунок і в межах коштів:

- Державного бюджету України;
- **місцевих бюджетів**;
- інших не заборонених законодавством України джерел.

Це чітко визначено у ч. 1 ст. 23 Закону № 1702 та п. 5 *Положення № 1449*.

¹ Далі - Закон № 1702.

² *Положення про добровільні формування територіальних громад, затверджене постановою КМУ від 29.12.2021 р. № 1449.*

Більш того згідно з п. 17 ч. 1 ст. 91 Бюджетного кодексу України³ до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, зокрема, належать саме **видатки на заходи та роботи з територіальної оборони** та мобілізаційної підготовки місцевого значення.

Тож, виділяти кошти місцевих бюджетів для потреб ДФТГ цілком можливо. Затвердити бюджетні асигнування в межах програми на заходи та роботи з підтримки ДФТГ можливо за умови наявності відповідних підстав для цього. Однак, ще раз наголосимо: для здійснення заходів з тероборони має бути **обов'язково прийнято відповідну місцеву програму**.

У звичайних умовах затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону № 280). Однак в умовах воєнного стану право затверджувати місцеві (цільові) програми (вносити до них зміни) з дотриманням вимог ст. 91 БКУ надано виконкомам місцевих рад, місцевим держадміністраціям, військово-цивільним (військовим) адміністраціям (п.п. 2 п. 1 постанови № 252⁴).

У випадку із забезпеченням функціонування ДФТГ ми радимо скористатися саме цим варіантом, передбачивши до того ж, особливий режим обігу відповідної інформації. Це пов'язано з тим, що частину інформації про ДФТГ бажано обмежити з міркувань безпеки. Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України від 21.01.1994 р. № 3855 «Про державну таємницю»⁵ показники, які характеризують організацію, чисельність, дислокацію, бойову і мобілізаційну готовність, бойову та іншу військову підготовку, озброєння та матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань відносяться до державної таємниці у сфері оборони. ДФТГ за законом є воєнізованим підрозділом, а не військовим формуванням у чистому вигляді. Водночас, згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 9 Закону № 1702 на громадян України, зарахованих до складу добровольчих формувань територіальних громад, під час участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони поширюється дія статутів Збройних Сил України. Тому якщо сам факт створення ДФТГ, їх найменування та кількість формувань, утворених територіальною громадою, а також перша кількість членів на момент утворення належать до категорії публічної інформації (згідно з п. 10 Положення № 1449), то ПІБ командира та членів ДФТГ, так само як і відомості про поточну чисельність та деталізацію матеріально-технічного забезпечення цих формувань необмеженому поширенню в умовах воєнного стану підлягати не повинні.

Важливо! З міркувань безпеки ми радимо громадам на період воєнного стану не оприлюднювати і протоколів про утворення ДФТГ, обмежившись лише публікацією самого рішення про утворення, у якому будуть знеособлені для публічного доступу усі персональні дані. Сам факт оприлюднення цього рішення важливий, щоб усі мешканці громади знали, що таке формування створене та діє на території громади на законних підставах.

Не менш **важливий момент** пов'язаний і з тим, що **кошти на фінансування витрат** на здійснення діяльності, пов'язаної з державною таємницею, яке здійснюється в бюджетних установах і організаціях за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, **передбачаються у відповідних бюджетах окремим рядком** (ст.7 Закону № 3855).

Слід звернути увагу і на те, що сільський, селищний, міський голова згідно з ч. 3 ст. 14 Закону № 1702 має ряд особливих повноважень, зокрема:

1	сприяє підготовці територіальної громади та відповідної території до національного спротиву
---	---

³ Далі – БКУ.

⁴ Постанова КМУ «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11.03.2022 № 252.

⁵ Далі – Закон № 3855.

2	взаємодіє з питань територіальної оборони з органами державної влади, органами управління, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони у відповідній адміністративно-територіальній одиниці
3	сприяє створенню добровольчих формувань територіальних громад
4	сприяє реалізації заходів національного спротиву

При цьому компетенція сільського, селищного, міського голови у даному випадку не обмежується повноваженнями, визначеними *ст. 14 Закону № 1702 та ст. 42 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶*. Зокрема, **якщо мова йде про необхідність забезпечення участі членів ДФТГ у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, сільський, селищний, міський голова**, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), **виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану, може одноосібно приймати низку рішень**, які у звичайний період віднесені до виключної компетенції відповідної ради. Ці повноваження визначені *ч.ч. 4-5 ст. 9 Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»⁷*. Одним з **ключових з них є право прийняти без погодження з радою рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на забезпечення заходів правового режиму воєнного стану та у подальшому укладати договори на виконання прийнятих рішень**.

Зокрема, для фінансування термінових заходів, які не були передбачені відповідною програмою на момент її прийняття, можуть бути винятки. Якщо таке фінансування потрібне для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, сільський, селищний, міський голова може одноосібно прийняти рішення про передачу на це коштів відповідного місцевого бюджету. Виконком або рада потім будуть зобов'язані внести зміни у відповідну програму просто за фактом прийняття головою громади відповідного рішення (див. п. 1 ч. 5 ст. 9 Закону № 389). Скажімо, у зв'язку зі зміною оперативної обстановки ДФТГ залучається до невідкладного спорудження додаткових укріплень на території територіальної громади, на що потребуються додаткові кошти, послуги чи матеріальні ресурси. Оскільки термінове виконання таких завдань обумовлено інтересами національної безпеки та оборони, чекати внесення змін у програму забезпечення ДФТГ не можна. Звісно, ця норма буде діяти тільки якщо будівництво укріплень реалізується як захід правового режиму воєнного стану (тобто за дорученням відповідної військової адміністрації або військового командування).

Якщо повернутися до питання харчування членів ДФТГ, то для того, щоб воно відбувалося на постійній основі, у відповідній місцевій програмі мають бути передбачені відповідні заходи, пов'язані із забезпеченням тероборони.

Відповідно до п. 3 Положення № 1449 саме командир ДФТГ є відповідальним за діяльність добровольчого формування, визначає завдання членам добровольчого формування та його структуру, а також відповідно до п. 4 контракту добровольця ДФТГ, затвердженого наказом Міноборони від 07.03.2022 р. № 84, зобов'язаний забезпечити матеріально-технічними засобами та фінансуванням діяльність ДФТГ. А отже, місцева програма із забезпечення ДФТГ має розроблятися за поданням командира цього формування. І саме командир має визначити потребу у харчуванні членів ДФТГ. При цьому можна виходити із показників середньої чисельності членів формування. По-перше, тому що цей показник може змінюватись, по-друге, тому що потреба у харчуванні може виникати або змінюватись за типом чи періодичністю у зв'язку із виконанням окремих завдань.

Згідно з п. 22 Положення № 1449 командир добровольчого формування веде іменний список ДФТГ, і, як ми вже згадували вище, ця інформація має обмежений доступ. Тому персональний облік осіб, які отримують харчування у складі ДФТГ, вести може тільки командир. Орган місцевого самоврядування, який забезпечує харчування за рахунок місцевого бюджету, тут має керуватися лише загальними запитами та звітами відповідного командира.

⁶ Далі – Закон № 280.

⁷ У редакції, що діє з 24.05.2022 р. Далі – Закон № 389.

Всі видатки місцевих бюджетів мають знайти своє відображення у бюджетних програмах, адже наразі на всіх рівнях бюджетів діє програмно-цільовий метод. Тому, окрім місцевої програми щодо фінансування тероборони, обов'язково має бути затверджено відповідну бюджетну програму.

Для відображення видатків на реалізацію програм і заходів з організації та діяльності територіальної оборони *наказом № 793⁸* передбачено **КПКВК 8240** «Заходи та роботи з територіальної оборони».

Головним розпорядником коштів за названою бюджетною програмою має бути визначений виконком або інший виконавчий орган ради, створений у статусі юридичної особи, та на який покладено виконання відповідних функцій **для організації підготовки, підтримки, забезпечення та виконання завдань територіальної оборони** (ч. 5 статті 4 Закону № 1702).

У програмі необхідно визначити конкретні заклади, установи чи підприємства, які **здійснюватимуть безпосереднє харчування членів ДФТГ**. Як правило, цими питаннями займаються заклади освіти, або інші заклади, де наявне обладнання та персонал, здатні дотримуватись усіх необхідних стандартів та санітарно-епідеміологічних норм. Однак, крім «стаціонарного» харчування, члени ДФТГ можуть отримувати сухі пайки, продуктові набори (що також треба передбачити у програмі).

Яким чином заклад загальної середньої освіти (ЗЗСО) може надавати послугу з харчування членів ДФТГ? ЗЗСО може надавати таку послугу на платній основі. Для підтвердження цієї думки звернемось до *Переліку № 796⁹*.

Так, *п.п. 5 п. 8 Переліку № 796* передбачає право ЗЗСО надавати таку платну послугу як виробництво та реалізація продукції громадського харчування, організація її споживання.

Тож ЗЗСО, у якого відповідний ОМС буде закуповувати послугу, в такому разі буде і надалі виконувати програму за КПКВК 1021, але за спеціальним фондом кошторису. При цьому необхідно буде внести зміни до бюджетної програми за КПКВК 1021 та до кошторису ЗЗСО за спеціальним фондом відповідно до вимог *Порядку 228¹⁰*.

У випадку якщо Положення про надання платних послуг у ЗЗСО відсутнє або не передбачає послугу з виробництва та реалізації продукції громадського харчування, то необхідно відповідно або прийняти Положення або внести зміни до діючого.

В свою чергу ОМС буде оплачувати ЗЗСО платні послуги з харчування членів ДФТГ за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою за КПКВК 8240. Це дає змогу чітко розмежувати видатки за двома бюджетними програмами і не покладати на ЗЗСО тягар виконання програми за КПКВК 8240.

Роз'яснення надано в рамках Програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), що виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

⁸ *Наказ Міністерства фінансів «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету» від 20.09.2017 № 793.*

⁹ *Перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форми власності, затверджений постановою КМУ від 27.08.2010 № 796.*

¹⁰ *Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджені постановою КМУ від 28.02.2002 № 228.*