



НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

ЗВІТ

Комітету НААУ з питань правового регулювання
органів місцевого самоврядування

за 2024 рік

1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО КОМІТЕТ

Комітет з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування є постійно діючим колегіальним дорадчим органом, утвореним при Національній асоціації адвокатів України згідно з розпорядженням Голови НААУ, РАУ №202 від 24 грудня 2021 року.

Метою створення Комітету є: сприяння вдосконаленню законодавства та формування єдиної правозастосовчої практики у сфері місцевого самоврядування. Забезпечення ефективного представництва й захисту прав і законних інтересів осіб, які потребують послуг муніципалітетів і депутатів місцевих рад. Підвищення практичного досвіду адвокатів у сфері муніципального права й узагальнення судової практики у спорах, пов'язаних із розпорядженням та управлінням майном комунальної власності, тощо.

Основними завданнями Комітету є:

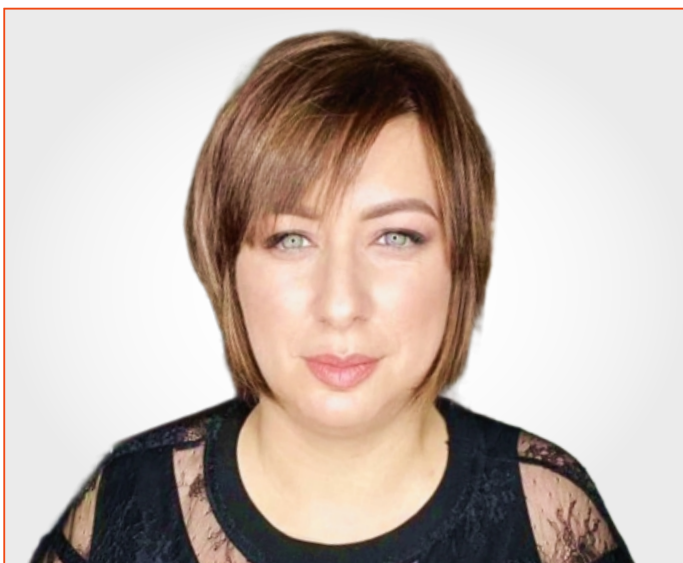
- підготовки пропозицій і зауважень суб'єктам законодавчої ініціативи та суб'єктам, уповноваженим приймати підзаконні акти, що стосуються інтересів місцевого самоврядування;
- аналіз та узагальнення правозастосовчої практики у сфері місцевого самоврядування;
- організація та проведення заходів (конференцій, круглих столів, семінарів тощо) щодо правових питань і практичної реалізації повноважень місцевого самоврядування;
- формування та ведення курсів у ВША НААУ з питань організації місцевого самоврядування та управління майном комунальної власності;
- підготовки методичних рекомендацій (практичних посібників) для адвокатів зі сфери та напрямів діяльності Комітету.

2. СКЛАД КОМІТЕТУ

станом на 31.12.2024

Голова Комітету – **Козіна Віра Вадимівна**,
призначена розпорядженням Голови Національної
асоціації адвокатів України, Ради адвокатів України
№202 від 24.12.2021.

v.kozina@mail.unba.org.ua



Заступник голови Комітету:

Сербіна Анастасія Валеріївна.

Секретар Комітету:

Шевель Сергій Михайлович.

ЧЛЕНИ РАДИ КОМІТЕТУ:

Заліський Юрій Миколайович

Ковтун Марина Сергіївна

Лебединська Ольга Юріївна

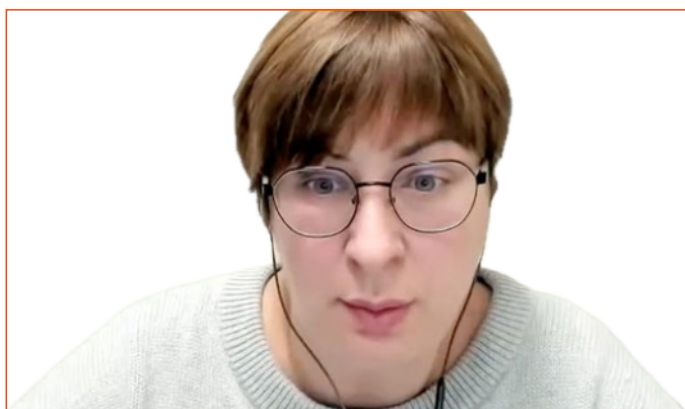
Соларьова Дар'я Володимирівна

Харченко Регіна Владиславівна

Щелкунова-Гончарська Світлана Вікторівна

3. ЗАХОДИ, ЯКІ ОРГАНІЗУВАЛИ АБО У ЯКИХ ВЗЯЛИ УЧАСТЬ ЧЛЕНИ КОМІТЕТУ

У січні члени Ради Комітету долучилися до робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з опрацювання та підготовки до другого читання проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. №6319).



12 листопада представники Комітету взяли участь у круглому столі «Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»: поточний стан, виклики воєнного часу та перспективи вдосконалення у повоєнний період». Організатор заходу – Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Було обговорено питання щодо поточного стану законодавства у сфері статусу депутатів місцевих рад, викликів сьогодення та шляхів удосконалення надалі діяльності депутатів місцевих рад.

Зокрема, темами дискусій стали питання роботи місцевих рад в умовах воєнного часу; проблематики набуття та дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад; впливу заборони окремих політичних партій на роботу місцевих рад; гарантій діяльності депутата місцевої ради; відповідності статусу депутата місцевої ради європейським стандартам; забезпечення належного представництва у місцевій раді; унормування питань депутатської етики; роботи депутатів у місцевій раді та виборчому окрузі; посилення підзвітності та відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями.



4. ДІЯЛЬНІСТЬ КОМІТЕТУ У СФЕРІ АНАЛІЗУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ, ЗАУВАЖЕНЬ, ПРОПОЗИЦІЙ, РЕКОМЕНДАЦІЙ, ЕКСПЕРТНИХ ДУМОК

Комітет здійснив правовий аналіз:

- проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на період до 2026 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024 – 2026 роках.

На думку Комітету, Стратегія має стати основою для чіткої координації всіх органів державної влади, які відповідають за формування державних політик у відповідних сферах, для забезпечення гарантій правової визначеності, аби базові рішення держави та їх наслідки були визначені, зрозумілі та відомі всім до деокупації. У зв'язку із цим особливо вітається завдання 2 Стратегічної цілі №1 Операційного плану, згідно з яким визначається ЦОБВ, відповідальний за забезпечення системної координованості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики реінтеграції деокупованих територій України у різних сферах та передбачається постійний періодичний моніторинг стану відповідності галузевих нормативно-правових актів Стратегії. Однак вбачається доцільною синхронізація діяльності профільних ЦОБВ й під час розроблення та подання на затвердження Уряду проектів законів, пов'язаних з відновленням публічного врядування (у разі якщо суб'єктом законодавчої ініціативи виступає Кабінет Міністрів України).

НААУ вважає за доцільне підтримати проект акта із певними рекомендаціями техніко-юридичного змісту, які, серед іншого, можуть бути ураховані у форматі протокольних доручень профільним ЦОБВ. За результатами опрацювання до Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України було направлено пропозиції та зауваження до відповідного проекту;

- проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва (реєстр. №10284 від 24.11.2023).

Загальна реформа публічної служби, яка успішно реалізується у нашій країні протягом останніх років та є частиною євроінтеграційного процесу, не просто не передбачає таких доплат, а взагалі направлена на поступовий перехід до моделі, у якій 70 % посадового окладу публічного службовця буде сталою складовою, а 30 % – варіативною частиною, яка залежатиме від низки чинників, у тому числі навантаження посадовця. Таким чином, ідея із доплатами окремим вузькоспеціалізованим фахівцям, які залучають міжнародні кошти у громади та державні інституції, у запропонованій законопроектом №10284 формі може розбалансувати систему оплати праці у публічній службі.

Одним зі шляхів компромісу може бути закріплення у законодавстві тимчасових правил, які дозволятимуть застосовувати запропоновані законопроектом №10284 стимулятори на період відновлення та відбудови України. На такий підхід, як шлях до діалогу між національними партнерами, звернув увагу Комітет НААУ з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування.

Також у НААУ помітили і те, що міжнародна технічна допомога завжди має своє цільове призначення. І далеко не всі програми та проекти мають мандат на встановлення відповідних виплат. Крім того, законодавством або представницькими органами муніципалітетів іноземних країн може бути встановлена заборона на здійснення подібних видатків. За таких умов може виникнути «перекіс» вмотивованості посадовців місцевого рівня на взаємодію з проектами, які передбачатимуть додаткову винагороду. Тож більш доцільно було б передбачити можливість накопичення певних фінансових резервів у спеціальних фондах місцевих бюджетів за рахунок коштів міжнародних проектів і програм, з яких буде здійснюватися преміювання місцевих фахівців, з урахуванням їхнього внеску у відповідну роботу загалом.

Крім іншого, законопроект №10284 має низку новел, які потребують техніко-юридичного доопрацювання. В основному це стосується узгодження термінології з міжнародним публічним правом, а також бюджетним законодавством України. Усі ці недоліки планується доопрацювати під час підготовки проекту до другого читання.

Загалом, перед парламентарями та урядовцями стоїть непроста задача для пошуку компромісного рішення.

Адже, якщо держава не забезпечить інструменти залучення вмотивованих спеціалістів для роботи з міжнародними фінансовими та інфраструктурними фондами, доступ до яких відкрив процес євроінтеграції України, на місцевому та регіональному рівні просто не зможуть ефективно використати ці інструменти.

Повністю зауваження і пропозиції можна переглянути за [ПОСИЛАННЯМ](#):

• **проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» (реєстр. №11412 від 17.07.2024).**

На думку Комітету НААУ, загалом запропоновані зміни є позитивними та направлені на удосконалення правового регулювання співробітництва територіальних громад з урахуванням напрацьованого Україною практичного досвіду, а також особливостей реалізації відповідних муніципальних партнерств в умовах воєнного стану. Однак є низка ініціатив, які потребують доопрацювання, вважають у Комітеті НААУ.

Законопроектом передбачається розширити коло суб'єктів, через яких територіальні громади матимуть можливість здійснювати співробітництво, додавши право на реалізацію співробітництва не лише через представницькі органи (сільські, селищні, міські ради), а й через будь-які виконавчі органи самоврядування.

І хоча автори законодавчої ініціативи пояснюють, що такі новели зумовлені особливостями здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, положення у проекті виписане таким чином, що зміни передбачаються на постійній основі.

Комітет НААУ відзначає, що така ініціатива не суперечить загальним підходам цивільного законодавства, зокрема ч. 1 ст. 172 Цивільного кодексу, згідно з якою територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Але, як впливає зі змісту наведеної норми, саме на закони покладається розмежування повноважень всередині органів місцевого самоврядування. У той же час проект не пропонує нових підходів для розмежування завдань та функцій між представницькими та виконавчими органами.

І це, на думку НААУ, може створити конфлікт компетенцій та призвести до виникнення конфлікту інтересів, у випадку, якщо співробітництво буде здійснюватися безпосередньо через виконавчі органи. Адже згідно з чинною редакцією Закону на виконавчі органи місцевого самоврядування покладається надання попередніх висновків стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва (ч. 3 ст. 5) та оцінка відповідних ініціатив потребам територіальної громади (ч. 2 ст. 6). Тобто може виникнути ситуація, коли виконавчий орган, через який буде здійснюватися співробітництво, буде одночасно надавати висновки щодо відповідності майбутнього партнерства інтересам громади.

Повністю зауваження і пропозиції до проекту №11412 можна переглянути за [посиланням](#).

У квітні Комітет презентував традиційні:

- [Огляд законів, законопроектів та актів уряду України з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування](#)

Огляд охоплює IV квартал 2023 року та I квартал 2024 року і налічує 7 законів, 37 законопроектів та 32 постанови. Зокрема, щодо: порядку виплати компенсацій за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва, забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання, узгодження законодавства у сфері розпорядження державним та комунальним майном, вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України тощо.

- [Дайджест постанов Кабінету Міністрів України у сфері місцевого самоврядування, прийнятих протягом 2024 року](#)

Дайджест містить огляд 31 рішення уряду як щодо внесення змін у попередні постанови КМУ, так і нові постанови. Зокрема, щодо подолання наслідків підриву Каховської ГЕС та завданих збитків внаслідок повномасштабного вторгнення РФ в Україну, функціонування територіальних громад.

Нагадаємо, попереднє [узагальнення](#) ініціатив у сфері місцевого самоврядування Комітет НААУ робив з квітня по серпень 2023 року.





НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

