НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

ЗВІТ

Комітету НААУ з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування

за 2025 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:

- підготовлення 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;
- підготовлення методичних рекомендацій (практичних посібників) для адвокатів зі сфери та напрямів діяльності Комітету.

2. СКЛАД КОМІТЕТУ

станом на 31.12.2025

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

Протягом червня-листопада 2025 року члени Комітету взяли участь у діяльності Робочої групи, створеної при Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування для підготовки до другого читання проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення (реєстр. № 6319), який є одним з індикаторів Дорожньої карти з питань функціонування демократичних інституцій.

Положеннями даного проекту Закону, зокрема, пропонується:

- уточнити правовий статус органів самоорганізації населення та територіальні рівні їх діяльності;
- привести перелік суб'єктів надання дозволу на створення органів самоорганізації населення у відповідність із Конституцією України;
- узгодити територіальну основу діяльності органів самоорганізації населення із адміністративно-територіальною реформою;
- встановити, що органи самоорганізації населення однакового рівня не можуть діяти на одній території;
- заборонити створення органів самоорганізації населення на території військових частин, установ виконання покарань, закладів соціального обслуговування та захисту населення тощо;
- спростити процедуру створення органу самоорганізації населення та обрання його персонального складу;
- унормовати порядок проведення зборів (конференції) жителів території діяльності органу самоорганізації населення;
- уточнити коло осіб, які можуть обирати та бути обраними до персонального складу органу самоорганізації населення;
- розмежувати строк, на який створюється орган самоорганізації населення, та строк, на який обирається його персональний склад;
- уточнити перелік повноважень органу самоорганізації населення та встановити договірний порядок наділення його власними повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування;
- надати органам самоорганізації населення право об'єднуватись та укладати між собою двосторонні або багатосторонні договори;
- посилити вимоги до публічності, відкритості та підзвітності органу самоорганізації населення, удосконалити порядок його діяльності та взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- визначити порядок зміни території діяльності органу самоорганізації населення;
- запровадити механізм внутрішнього контролю за діяльністю органу самоорганізації населення шляхом створення ревізійної комісії;
- посилити гарантії діяльності органу самоорганізації населення тощо.

5 грудня 2025 року згаданий Комітет ВРУ підтримав підготовлений до другого читання проект Закону та рекомендував Парламенту прийняти його у цілому.

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

У червні Комітет проаналізував проект Закону № 13150 від 03.04.2025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування», який нещодавно був ухвалений Верховною Радою за основу.

НААУ зауважила, що наявність Реєстру актів істотною мірою сприятиме прозорості діяльності місцевого самоврядування, формуванню єдиної правозастосовної практики в усіх сферах місцевого самоврядування та уніфікації підходів до адміністративної процедури. Такий підхід не є унікальним для України і відображає загальносвітову тенденцію до цифровізації та захисту на національному рівні усіх сервісів, пов'язаних із наданням публічних послуг чи іншою діяльністю органів влади.

Однак запропонований у проекті Закону підхід суперечить сучасному офіційному тлумаченню п. 3 ст. 8 Хартії, згідно з яким контрольний (наглядовий) орган при здійсненні своїх прерогатив щодо забезпечення законності в органах місцевого самоврядування зобов'язаний використовувати метод, який найменше впливає на місцеву автономію і водночас дозволяє досягти бажаного результату. Створення такого об'ємного за своїм змістом цифрового сервісу, як Єдиний державний реєстр актів місцевого самоврядування, виключно з метою забезпечення нагляду діяльністю органів місцевого самоврядування не можна розцінювати як пропорційний захід з боку держави.

При цьому заявлена мета створення реєстру (нагляд за діяльністю) не відповідає обсягу зобов'язань, що пропонується покласти на місцеве самоврядування у частині внесення відомостей та оброблення даних.

Детальніше позицію НААУ щодо проекту Закону № 13150 можна переглянути за посиланням.

У серпні Комітет проаналізував проект Закону № 13422-1 від 04.07.2025 «Про внесення зміни до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо підтримки підприємств оборонно-промислового комплексу», який 16 липня був прийнятий Верховною Радою за основу.

Комітет звернув увагу, що розподіл ПДФО залежатиме від моменту і порядку внесення підприємств до Переліку ОПК. Питання його ведення планується врегулювати іншим законопроєктом – № 13420, який надає значні повноваження начальникам обласних військових адміністрацій. Однак у ньому немає чітких умов і строків внесення або виключення підприємств у прив'язці до бюджетного року. Це не відповідає принципу юридичної визначеності та, на думку НААУ, створює ризики розбалансування бюджетної системи України (у частині наповнення та виконання місцевих бюджетів).

А вилучення 50% ПДФО з бюджету громади, де зареєстроване підприємство, може поставити під загрозу фінансування захищених статей загального фонду. Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції, такі втрати, спричинені рішенням держави, мають компенсуватися з держбюджету. При цьому механізму компенсацій проектом не пропонується.

Також немає чіткого порядку використання 50% ПДФО, що надходитимуть до спецфонду громади, яка приймає підприємство. Це може створити труднощі для органів місцевого самоврядування, казначейства і самих підприємств ОПК, на користь яких мають витрачатися відповідні кошти.

Окремо у НААУ звернули увагу на те, що хоча порушені питання прямо стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, до їх обговорення не залучалися представники асоціацій органів місцевого самоврядування із всеукраїнським статусом. Тож їхня позиція не була досліджена та врахована.

Детальніше за посиланням.

У жовтні Комітет надав правовий аналіз проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, реєстр. № 14048 від 18.09.2025.

Законопроектом передбачено досконалити підходи до організації адміністративного нагляду за актами ОМС у відповідності до європейських підходів. Зокрема, запропоновано здійснювати нагляд не за діяльністю місцевого самоврядування в цілому, а за актами ОМС, а сам нагляд реалізовувати «a posteriori» (тобто після прийняття відповідного акту ОМС). Ще одним позитивним моментом є встановлення правила, за яким державний нагляд за актами відповідних ОМС має здійснюватися органом із забезпечення законності виключно у разі відсутності в інших органів державної влади повноважень із здійснення державного нагляду, контролю у відповідній сфері (галузі), що прямо передбачено спеціальним законом.

Проект Закону передбачає встановити два методи забезпечення законності: (1) запобігання порушень законності в актах ОМС у порядку, визначеному законом; (2) державного нагляду за актами ОМС, визначеними законом.

Перший метод є консультаційно-підтримуючим та має виражатися у системному та періодичному інформуванні відповідних ОМС про зміни в законодавстві, що стосуються місцевого самоврядування (зокрема, щодо необхідності здійснення певної діяльності), практику забезпечення законності актів, а також наданні консультацій щодо застосування законодавства відповідними ОМС за запитом у визначених законом органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Цей підхід направлений у першу чергу на превенцію порушень та сприятиме встановленню партнерських відносин між ОМС та органами із забезпечення законності.

Другий метод полягатиме у моніторингу визначених законом актів ОМС, за наслідками якого у разі виявлення ознак порушення законності орган забезпечення законності вживатиме наступні заходи: (1) направлення вимоги про усунення порушення закону, (2) звернення до суду з позовом про визнання акта (окремих його положень) ОМС незаконним (протиправним) та його скасування (визнання нечинним). При цьому інструмент звернення до суду застосовуватиметься лише у випадку, коли ОМС відхилив без належного обґрунтування, не розглянув вимогу про усунення порушення закону у визначений законом строк. Строк для розгляду відповідної вимоги пропонується визначити у 20 робочих днів, що є цілком достатнім для комплексного реагування з боку ОМС та водночас достатньо оперативним для того, щоб усунути наслідки неправомірних дій ОМС у разі підтвердження факту порушення законності.

При цьому озабезпечення законності не наділяється правом зупиняти акти ОМС, щодо яких встановлено ознаки порушення законності за власною ініціативою, що також повністю відповідає духу Хартії у частині забезпечення максимальної автономії ОМС та обмеження втручання держави у діяльність місцевого самоврядування.

З цього правила встановлене єдине виключення, яке вже пропонувалося у аналогічних законопроектах, та щодо якого є чітка позиція Ради Європи про його допустимість як винятку. Так, згідно з ч. 12 ст. 76-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та положенням ст. 16-1 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон про МДА) (у редакції, запропонованій проектом Закону) за наявності очевидних ознак того, що акт відповідного ОМС створює загрозу порушення територіальної цілісності України, орган забезпечення законності відповідного рівня спеціальним приписом зупиняє дію такого акта з одночасним зверненням до суду з позовом про визнання його незаконним та скасування, про що невідкладно інформує Президента України та Кабінет Міністрів України.

Надзвичайно позитивним є припис, згідно з яким інформація про звернення органу із забезпечення законності до суду невідкладно оприлюднюється на його офіційному веб-сайті та офіційному веб-сайті відповідного ОМС згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації». Такий підхід забезпечить повну прозорість діяльності як органу із забезпечення законності, так і ОМС, інформування громадськості та/або зацікавлених сторін, яких стосується відповідний акт, про перебіг розгляду справи.

Під час підготовки до прийняття та розгляду Закону Парламентом до нього у порядку, передбаченому Регламентом ВРУ, було внесено низку змін. Зокрема - передбачено можливість здійснення нагляду лише за актами ОМС щодо делегованих повноважень, а також збережено підхід, за яким організація нагляду здійснюється не через регулювання законодавства про місцеве самоврядування, а, в основному, через внесення низки змін до актів законодавства про місцеві органи виконавчої влади. Ці новели певною мірою суперечать Європейській хартії місцевого самоврядування та підходам Ради Європи організації нагляду у цій сфері, викладеній у Рекомендації CM/Rec(2019)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities) та додатку до неї (Методологія нагляду).

Водночас, проєкт Закону був позитивно оцінений Європейською комісією та зарахований як один з індикаторів виконання Плану України (EU Facility) - спеціального інструменту фінансової підтримки Європейського Союзу в розмірі 50 мільярдів євро на 2024–2027 роки для України, спрямованого на макрофінансову стабілізацію, відновлення, реконструкцію та модернізацію країни, а також на підтримку її євроінтеграції через впровадження реформ і стимулювання інвестицій.

Закон України від 05.11.2025 р. № 4677-IX "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування", набрав чинності 12.11.2025 р. та буде введений у дію через 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану.

У листопаді Комітет здійснив правовий аналіз проекту Закону №13454 від 07.07.2025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки».

Адвокати звернули увагу на низку прогалин і неузгодженостей законопроекту. Зокрема, у Кодексі цивільного захисту України пропонується запровадити поняття «центри безпеки», однак не визначено їхній правовий статус: чи йдеться про окремі юридичні особи, чи про структурні підрозділи існуючих органів місцевого самоврядування або комунальних установ. Окремо наголошується, що з 28 серпня 2025 року змінено організаційно-правові форми юридичних осіб, які можуть створюватися територіальними громадами. Тому норми законопроекту мають бути узгоджені із Законом «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб».

Ще одне зауваження стосується використання в проекті поняття «поліцейський офіцер громади», яке застосовується на рівні підзаконного акта МВС, але не закріплене в Законі України «Про Національну поліцію». З огляду на вимоги статті 19 Конституції та правові позиції Конституційного і Верховного судів, пропонується визначити статус і повноваження таких посадових осіб саме на рівні закону.

Крім того, адвокати наполягають, щоб при уточненні повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління захисними спорудами цивільного захисту прямо згадувалися не лише захисні споруди публічного доступу, а й споруди подвійного призначення, які вже передбачені Кодексом цивільного захисту України.

У листопаді Комітет висловив низку зауважень і пропозицій до проектів законів щодо припинення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, звільнення працівників та інших особливостей трудових відносин на період дії режиму воєнного стану: № 14063 від 22.09.2025; № 14063-1 від 07.10.2025; № 14063-2 від 07.10.2025.

Вони передбачають зміни до Кодексу законів про працю та низки спеціальних законів, аби визначити загальні підстави припинення трудових договорів і повноважень посадових та виборних осіб в умовах війни.

За результатами аналізу законопроектів у НААУ підтримали основний проект Закону № 14063, зауваживши, що він може бути прийнятий за основу з урахуванням доопрацювання окремих положень. Натомість щодо проекту Закону № 14063-1 висловлено пропозицію його відхилити, оскільки запропоновані ним підстави припинення державної служби не враховують особливостей публічного врядування на прифронтових територіях, створюють колізії у регулюванні особливого періоду та несуть корупційні ризики.

Положення проекту Закону № 14063-2 оцінюються як такі, що комплексно врегульовують відповідні питання і не містять істотних колізій, тому варто розглянути можливість їх використання під час доопрацювання основного проекту.

Детальніше за посиланням.

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ