

**Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проекту  
Закону про службу в органах місцевого самоврядування  
(реєстраційний номер 10284 від 24.11.2023)**

Національною асоціацією адвокатів України (далі – НААУ) опрацьовано проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування, реєстр. № 10284 від 24.11.2023 (далі – проект Закону).

За результатами опрацювання проекту Закону НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Відповідно до пояснювальної записки проект Закону України розроблений з метою створення умов ефективного вирішення завдань щодо стимулювання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування до участі в реалізації програм і проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва, що реалізуються за рахунок коштів бюджетної підтримки, допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (далі – проекти та програми).

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі – Профільний Комітет ВРУ) на засіданні 21.12.2023 рекомендував проект Закону за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу (<https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43886.pdf>).

У той же час після обговорень із різними зацікавленими національними сторонами, а також вивчення міжнародних позицій, ураховуючи необхідність комплексного техніко-юридичного та редакційного доопрацювання проекту Закону й узгодження окремих його положень з іншими положеннями законодавства на засіданні Профільного комітету ВРУ 20.05.2024 було ухвалене рішення рекомендувати прийняти проект Закону за основу та врахувати при підготовленні законопроекту до другого читання відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України пропозиції і поправки щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту (зокрема, щодо узгодження норм законопроекту з концепцією реформи оплати праці державних службовців, закладеною проектом Закону України про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад (реєстр. № 8222), з термінологією Бюджетного кодексу України, Закону України «Про оплату праці», техніко-юридичного доопрацювання його окремих положень тощо) (<https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44161.pdf>).

Проект Закону прийнято за основу (<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43281>) 05.06.2024 із доопрацюванням положень відповідно до ч. 1 ст. 116 Регламенту Верховної Ради України.

Проектом Закону пропонується внести зміни до законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III (далі – Закон № 2493), «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.06.2023 № 3077-IX (набирає чинності через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, далі – Закон № 3077), «Про державну службу» (далі – Закон № 889), якими планується встановити посадовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за проектами (програмами), що фінансуються за рахунок коштів бюджетної підтримки, допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, у розмірі, передбаченому бюджетом такого проекту (програми), але не більше 50 % середньої заробітної плати такої посадової особи, обчисленої у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

## **1. Щодо матеріального змісту новел, які пропонуються проектом Закону**

На сьогодні є очевидною низька спроможність більшості територіальних громад і місцевих державних адміністрацій на управління відповідною проектною діяльністю. Це пов'язано з тим, що фахівці, які б могли опікуватися відповідними питаннями, повинні відповідати досить високим професійно-кваліфікаційним вимогам. Зокрема, досконалим (на рівні не менше ніж B2) володінням англійською, а можливо, і декількома іноземними мовами, знаннями міжнародного етикету та діловодства, міжнародного публічного права, законодавства Європейського Союзу та ключових настанов Ради Європи щодо регіонального розвитку, політики згуртованості та євроінтеграції, а також знаннями у відповідних галузях українського законодавства, таких як бюджетний процес, митне законодавство, законодавство з питань місцевого самоврядування тощо.

Фахівці, які відповідають цим вимогам, належать до категорій високооплачуваних, у той час як згадані вище органи публічного врядування не мають можливості забезпечити таким фахівцям належний рівень оплати.

Таким чином, на думку авторів проекту Закону, можливість залучення коштів програм і проектів міжнародної технічної допомоги для фінансового стимулювання фахівців органів публічного врядування може вирішити питання та бути чинником, який підсилить кадрову спроможність місцевих рад і державних адміністрацій.

Слід відзначити, що практика, коли незначний відсоток коштів програми чи проекту міжнародної технічної допомоги використовується для фінансування оплати праці публічних представників країни, у якій реалізується відповідна допомога, дійсно, існує як у країнах Ради Європи, так і в Європейському Союзі, хоч і не є обов'язковою чи повсюдною.

У той же час запропонована проектом Закону ідея щодо фінансового стимулювання відповідних категорій посадових осіб через встановлення їм виплат за додаткове навантаження у розмірі, передбаченому бюджетом такої програми або гранту, але не більше 50 % середньої заробітної плати таких іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, має низьку концептуальних недоліків.

По-перше, 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. Таким чином, взаємодія з окремими програмами та проектами може передбачати можливість виділення коштів на здійснення відповідних доплат, а з деякими – ні. За таких умов може виникнути «перекіс» вмотивованості посадовців місцевого рівня на взаємодію з проектами, які передбачатимуть додаткову винагороду за їхню працю, та викликати меншу зацікавленість у роботі з проектами, у яких такі види видатків передбачені не будуть. Тому більш доцільно 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 у цілому.

По-друге, запропонована ідея додаткових виплат певною мірою може розбалансувати систему оплати праці на державній службі (та у майбутньому – у системі місцевого самоврядування), яка послідовно формується в Україні у взаємодії з міжнародними інституціями. Ідеться про поступовий перехід до оплати праці, де посадовий оклад є усталеним і становитиме 70 % усього розміру оплати праці публічного службовця, а різноманітні надбавки та премії не можуть перевищувати 30 % від цієї суми згідно із законопроектом реєстр. № 8222 «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40885>), прийнятим за основу 28.07.2023 із продовженням строку підготовки, нині готується до другого читання. Цей законопроект є частиною комплексної реформи державної служби, узгодженої з Європейською комісією, як складова євроінтеграційного процесу України.

Таким чином, запропонована проектом Закону система доплат для державних службовців місцевих державних адміністрацій буде суперечити ідеології реформи оплати праці у публічній службі, передбаченій законопроектом № 8222.

Зважаючи на важливу роль місцевих державних адміністрацій у процесах відновлення та євроінтеграції України та гострий кадровий голод в органах публічного врядування України, обумовлений війною (що констатовано також і Європейською комісією у висновку ([https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023/11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023/11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)) від 08.11.2023, можливим предметом консультацій надалі між міжнародними та національними зацікавленими сторонами під час доопрацювання проекту Закону може стати компромісне рішення, коли запропоновані додаткові виплати будуть передбачені для державних службовців як виняток із загального правила прикінцевими та перехідними положеннями відповідного законодавчого акта на період відбудови України у повоєнний період. У разі якщо зацікавлені сторони не дійдуть компромісу, очевидно, що ініціатива щодо здійснення відповідних доплат державним службовцям місцевих державних адміністрацій має бути виключена із проекту Закону через ризик створення

правової колізії та розбалансування євроінтеграційних процесів реформування системи державної служби в Україні.

Проблематика, окреслена у п. 1 цього супровідного листа, є предметом політико-правової дискусії, який перебуває поза межами суто юридичного регулювання відповідних процедур, оскільки рішення має бути знайдено на рівні політичних консультацій.

## **2. Щодо техніко-юридичних аспектів проекту Закону**

У висновку Профільного комітету ВРУ від 20.05.2024 було визначено необхідність узгодження термінології, використаної у проекті Закону, із законами №№ 2493, 3700, 889, Бюджетним кодексом України. У випадку, якщо проект Закону у разі його прийняття у другому читанні буде прийнятий і введений у дію у 2024 році – із положеннями ст. 46 Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». У разі прийняття проекту Закону до затвердження Державного бюджету України на 2025 рік відповідні положення мають бути закріплені у нормах бюджетного законодавства майбутнього фінансового року.

**НААУ погоджується з необхідністю проведення такої роботи у процесі підготовки до розгляду проекту Закону у другому читанні.**

**Враховуючи викладене, НААУ підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проекту Закону під час підготовки до другого читання у межах питань, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування.**