

**Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проекту
Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого
самоврядування (реєстр. № 13150 від 03.04.2025)**

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) опрацювала проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування, реєстр. № 13150 від 03.04.2025 (далі – проект Закону), прийнятий за основу 13.05.2025 із доопрацюванням положень відповідно до ч. 1 ст. 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

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

Відповідно до пояснювальної записки проект Закону України розроблений з метою створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України, під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

У проекті Закону пропонується внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади». Крім створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні під час здійснення ними своєї діяльності, проект Закону передбачає створення Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування (далі – Реєстр актів).

1. Загальний контекст

У пояснювальній записці до проекту Закону згадується: «Про адміністративний нагляд, мета якого – забезпечити дотримання закону, говорить і Європейська Хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) (ст. 8). Жодне положення Хартії не зобов'язує центральні органи влади встановлювати механізм адміністративного нагляду (зокрема і за законністю рішень органів місцевого самоврядування), однак за висновками Ради Європи, Україна – це єдина європейська країна, яка не врегулювала систему нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні».

Дійсно, у країнах – членах Ради Європи питання забезпечення законності на рівні місцевого самоврядування організовується за принципами, визначеними Хартією, які тлумачаться з урахуванням положень пояснювальної доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування ([Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government](#)) (далі – пояснювальна доповідь) та Сучасного коментаря Конгресу щодо пояснювальної доповіді до Європейської хартії місцевого

самоврядування ([A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government](#), CG-FORUM(2020)02-05final, 07.12.2020). Одним із ключових «дороговказів» при організації нагляду у цій сфері є Рекомендація [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 додаток до неї (Методологія нагляду).

Україна з 2018 року працює над створенням системи забезпечення законності актів ОМС, яка б відповідала цим стандартам, та неодноразово зверталася до європейських інституцій щодо надання висновків про відповідність цього процесу стандартам доброго демократичного врядування.

Так, у грудні 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598). Хоча через місяць проект був відкликаний, Рада Європи за запитом українських партнерів надала попередні коментарі щодо цього законопроекту ([CEGG/LEX\(2020\)2](#)), в яких значну увагу було приділено положенням про статус префектів і про адміністративний нагляд за актами місцевого самоврядування. Хоча ці коментарі були підготовлені Генеральним директором з питань демократії, вони були ретельно узгоджені з Європейською комісією за демократію через право («Венеційською комісією») і Конгресом місцевих і регіональних влад, а отже, представляють однакову точку зору Ради Європи загалом.

30.10.2020 до Верховної Ради України було внесено проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр. [№ 4298](#)).

Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократії та врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи у відповідь на запит від 09.11.2020, сформульований Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, аналізував першу версію Законопроекту № 4298 і у листопаді 2020 року підготував відповідний висновок ([CEGG/LEX\(2020\)5](#)).

Надалі редакція Законопроекту № 4298 зазнала низки переглядів, внаслідок чого національні зацікавлені сторони проводили переговори та консультації, у тому числі за модерації Ради Європи.

21.02.2024 у відповідь на запит від 28.01.2024, сформульований Головою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Центр експертизи доброго врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і

регіональних влад Ради Європи підготував ще один висновок до актуальної редакції Законопроекту № 4298 ([CEGG/LEX\(2024\)1](#)).

Таким чином, загальні рекомендації Ради Європи до організації збалансованої та домірної системи забезпечення законності за актами ОМС українським партнерам надані до моменту внесення у Парламент проекту Закону № 13150.

2. Щодо створення Реєстру актів

У проекті Закону пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про МСУ) новою ст. 59-2, запровадивши Реєстр актів як державну інформаційно-комунікаційну систему, призначену для збирання, накопичення, обробки та зберігання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, **створену для забезпечення здійснення нагляду за законністю** (ч. 1).

Практика внесення даних чи рішень місцевих влад у національні цифрові сервіси не є унікальною для європейських країн. Однак створення окремих національних реєстрів актів місцевих самоврядувань виключно з метою здійснення контролю чи нагляду за ОМС не є поширеним.

Наприклад, у Данії на національному відсутній єдиний реєстр актів ОМС, однак місцеві самоврядування вносять частину своїх актів у секторальні національні реєстри, зокрема у Реєстр дітей та молоді, Реєстр комунальних установ у галузі охорони здоров'я тощо. У Швеції окремі акти та дані, які обробляються чи створюються ОМС, вносяться у національні реєстри та бази даних за галузевим та тематичним принципом та можуть бути відстежені через єдиний портал доступу Registerforskning.se. У Фінляндії місцеві парафії зобов'язані подавати інформацію про свої рішення та сервіси, а також інформацію, яку вони обробляють для цілей надання адміністративних послуг до низки національних цифрових реєстрів.

Коментар до п. 3 ст. 8 ЄХМС [пояснювальної доповіді](#) говорить про принцип «пропорційності», згідно з яким контрольний (наглядовий) орган при здійсненні своїх прерогатив щодо забезпечення законності в ОМС 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 Реєстр актів, виключно з метою забезпечення нагляду за діяльністю місцевого самоврядування не можна розцінювати як пропорційний захід з боку держави. Тим більше, що згідно з ч. 7 нової ст. 59-2 Закону про МСУ «до Реєстру актів вносяться відомості про **всі акти**, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування», а у запропонованій новій ст. 16-1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон про МДА) передбачено, що «державний контроль за актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється органами із забезпечення

законності **щодо**: 1) нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 2) індивідуальних актів, що приймаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування з питань відчуження об'єктів цивільних прав територіальної громади або спільної власності територіальних громад відповідного району, області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, передбачених законом; 3) індивідуальних актів, що містять ознаки прийняття органом або посадовою особою місцевого самоврядування рішення не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тобто заявлена у проекті Закону мета створення Реєстру актів ОМС не відповідає обсягу зобов'язань, що пропонується покласти на місцеве самоврядування у частині внесення відомостей та оброблення даних у Реєстрі актів.

Водночас згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри» інформація про об'єкти реєстрів, яка внесена до відповідного реєстру, вважається достовірною і може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами під час здійснення ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів. Таким чином, наявність Реєстру актів ОМС істотною мірою сприятиме прозорості діяльності місцевого самоврядування, формуванню єдиної правозастосовної практики в усіх сферах місцевого самоврядування та уніфікації підходів до адміністративної процедури. Слід також зазначити, що в умовах підвищених кібер-загроз, обумовлених повномасштабною збройною агресією проти України, наявність належним чином захищеного національного цифрового сервісу, де будуть постійно накопичуватися та зберігатися акти ОМС, може сприяти збереженню інформації публічного характеру та сприятиме доступу до публічних послуг та захисту прав осіб, на яких поширюватиметься дія цих актів.

Також потребує доопрацювання порядок регулювання Реєстру актів, запропонований у проекті Закону.

Так, Держателем Реєстру актів пропонується визначити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, а адміністратором Реєстру актів – юридичну особу публічного права, що визначається Кабінетом Міністрів України (чч. 2 та 3 відповідно). Такий підхід відповідає Закону України «Про публічні електронні реєстри».

Однак згідно з ч. 8 ст. 59-2 Закону про МСУ у редакції, запропонованій у проекті Закону, за уповноваженими особами відповідного ОМС закріплюється роль «створювача та реєстратора Реєстру актів». Слід зазначити, що ці ролі не є тотожними, а Закон України «Про публічні електронні реєстри» не оперує таким поняттям, як «реєстратор», запроваджуючи натомість поняття «публічний реєстратор».

У частині 5 нової ст. 59-2 Закону про МСУ зазначено, що «Реєстр актів складається із двох незалежних підсистем: підсистема відкритої інформації; підсистема інформації з обмеженим доступом. До підсистеми відкритої інформації вносяться акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що містять інформацію з обмеженим доступом. До підсистеми інформації з обмеженим доступом вносяться акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що містять інформацію з обмеженим доступом – акти з обмеженням «Для службового користування» та акти з обмеженням «Таємно». Ці положення потребують деталізації, оскільки можуть призвести до неоднозначного трактування, що обумовлюватиме необхідність дублювання актів у Реєстрі, зокрема у випадках, коли обмеженню підлягатиме не весь документ, а лише частина інформації, яку він містить.

Також відсутня правова визначеність щодо того, за рахунок яких коштів формуватиметься та утримуватиметься Реєстр актів, що суперечить ч. 3 ст. 143 Конституції України та ч. 1 ст. 67 Закону про МСУ.

З огляду на наведене доцільно опрацювати у проекті Закону згадані прогалини, привести у відповідність мету створення Реєстру актів обсягу масиву даних, якими пропонується наповнювати цей цифровий сервіс, привести окремі положення ст. 59-2 нової редакції Закону про МСУ у відповідність до норм законодавства, яким регламентуються публічні електронні реєстри в Україні, а також усунути дублювання завдань та повноважень суб'єктів майбутнього Реєстру та можливі колізії під час його формування та використання.

3. Щодо змісту та обсягу контрольно-наглядових функцій держави, передбачених проектом Закону

У проекті Закону не міститься чіткої відповіді про те, яка система забезпечення законності пропонується. У проекті почергово ця діяльність визначається то як державний нагляд (ст. 59-2 Закону про МСУ), то як державний контроль (ст. 16-1 Закону про МДА).

[Сучасний коментар до Харгії](#), чітко розмежовуючи поняття адміністративного нагляду та контролю, акцентує увагу на тому, що незалежно від прийнятого відповідною країною визначення термінології це поняття має охоплювати право держави на втручання у діяльність місцевого самоврядування у встановлених законом випадках (див. пп. 124 – 125).

Однак проект Закону розмиває межі державного контролю за місцевим самоврядуванням порівняно з наявним правовим регулюванням цих питань.

Зокрема, у проекті пропонується підхід, за яким чинні функції державного контролю, закріплені у ст. 16 Закону про МДА, якими вже охоплено окремі види діяльності місцевого самоврядування **базового рівня**, доповнюються новими видами державного контролю за актами ОМС **усіх рівнів** та їхніх посадових осіб через

доповнення Закону про МДА новою ст. 16-1.

При цьому у проекті Закону **пропонується дворівневу систему державного контролю** за актами ОМС, предмет яких визначений у ст. 16-1 нової редакції Закону про МДА: (1) щодо актів обласних рад – Кабінетом Міністрів України або визначеним ним центральним органом виконавчої влади; (2) щодо актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їхніх виконавчих органів, районних рад, відповідних посадових осіб місцевого самоврядування – обласними державними адміністраціями.

Хоча обмеження системи адміністративного нагляду за актами ОМС центральним та обласним рівнем відповідає кращим практикам країн Ради Європи та може забезпечити як належний професіоналізм фахівців органу нагляду, так і доволі домірне втручання у діяльність місцевих самоврядувань, для видів контролю, що охоплюються чинною ст. 16 Закону про МДА, **зберігається багаторівнева система контролю**. За цією нормою функції державного контролю покладаються на районні та обласні державні адміністрації. Відповідно до чинної редакції постанови КМУ від 09.03.1999 № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» (у редакції, що діє з 21.02.2024) ці функції у частині контролю за здійсненням виконавчими органами районних та обласних рад делегованих повноважень місцевого самоврядування покладені на районні державні адміністрації, а голови обласних державних адміністрацій наділені правом обирати опції щодо безпосереднього контролю цієї діяльності за власним рішенням.

Запропонований у проекті Закону підхід до рівнів, на яких може здійснюватися державний контроль місцевого самоврядування за ст.ст. 16 та 16-1 Закону про МДА істотно ускладнить координацію діяльності держави з питань забезпечення законності в ОМС та збільшить кількість контролюючих суб'єктів та випадків контролю, які регулюватимуться підзаконними актами чи локальними актами державних органів виконавчої влади.

У частині 3 нової ст. 16-1 Закону про МДА передбачається право районних державних адміністрацій вносити пропозиції обласній державній адміністрації щодо застосування заходів, передбачених цим Законом, стосовно актів сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їхніх виконавчих органів, відповідних посадових осіб місцевого самоврядування з питань їх невідповідності Конституції та законам України. Водночас підстави для таких пропозицій та наслідки такої діяльності проектом Закону не встановлені.

Також абз. 2 ч. 1 ст. 16-1 нової редакції Закону про МДА передбачається, що функції контролю за окремими актами ОМС можуть покладатися або на Кабінет Міністрів України, або на визначений ним ЦОВВ.

Такий підхід до забезпечення державою законності у місцевому самоврядуванні суперечить принципам Конституції України та Хартії. Так, згідно з пп. 128 – 129

Сучасного коментаря до Хартії будь-яка форма такого нагляду має бути передбачена конституцією або законом, тобто Хартія запроваджує принцип законності в нагляд за місцевими органами влади. Цей дуже важливий принцип має різні наслідки: по-перше, всі форми нагляду повинні мати правову основу, що означає, що випадки нагляду, які не регулюються законом, заборонені. Нагляд не може бути імпровізований або наказаний вищим рівнем без чіткої правової основи. Це означає, як наслідок, що вищі рівні влади не мають загальних або невід'ємних повноважень щодо нагляду за місцевим самоврядуванням та можуть використовувати лише методи нагляду, які суворо регулюються законом.

У проекті Закону зберігається пострадянський підхід до забезпечення законності в ОМС, згідно з яким ці питання розглядаються виключно як окремий вид діяльності держави (регулювання здійснюється через Закон про МДА), а не як елемент покращення діяльності ОМС (коли відповідні норми закріплюються у законодавстві з питань організації місцевого самоврядування, а нагляд за законністю є невід'ємною складовою та своєрідною гарантією якості діяльності місцевого самоврядування).

Попри наявні суперечності проект Закону містить чимало положень щодо здійснення державного контролю за актами ОМС, які відповідають європейським принципам доброго демократичного врядування.

Так, у проекті Закону передбачено заходи із запобігання порушенням у формі інформування ОМС про зміни у законодавстві, що стосуються місцевого самоврядування, про практику забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також надають ОМС можливість проведення попередніх консультацій щодо проектів актів за індивідуальним запитом.

Державний контроль за актами ОМС та їхніх посадових осіб в обсягах, визначених новою ст. 16-1 Закону про МДА, запропоновано здійснювати за апостеріорним принципом, що є найм'якшою та найбільш домірною формою адміністративного нагляду у розумінні Хартії.

У проекті Закону передбачається, що орган із забезпечення законності у разі виявлення порушень законності у акті ОМС звертається з вимогою про усунення порушень, а у разі її невиконання оскаржує порушення у судовому порядку. Це також повністю відповідає кращим європейським практикам і свідчить про досить збалансований підхід до способів реагування держави на випадки порушень.

У проекті закріплюється чітка ієрархія суб'єктів реагування на порушення, яка перешкоджатиме необґрунтованим втручанням у діяльність місцевих самоврядувань з боку представників органів із забезпечення законності регіонального рівня. Так, ст. 39 Закону про МДА пропонується доповнити нормою, згідно з якою вимоги та позови,

передбачені ст. 16-1 цього Закону, подаються лише головою відповідної місцевої державної адміністрації або його заступником, який тимчасово здійснює повноваження голови такої місцевої державної адміністрації.

Запропонований у проекті Закону підхід істотно розширює межі втручання держави у місцеве самоврядування та створює більш запутану систему державного контролю, що ускладнить координацію центральних та місцевих державних органів виконавчої влади з відповідних питань. Для усунення цих прогалин доцільно уточнити термінологію проекту Закону та чітко визначитися, у якій формі будуть здійснюватися відповідні державні функції – нагляду чи контролю. Доцільно переглянути ст. 16 Закону про МДА, яка також торкається питань державного контролю ОМС місцевими державними адміністраціями, та узгодити положення цієї статті з новою редакцією ст. 16-1 Закону про МДА. Компетенція органів держави (державних органів), які повинні здійснювати забезпечення законності актів ОМС, має бути чітко визначена законами та не покладатися на ситуативні (ad hoc) рішення державних органів виконавчої влади.

НААУ підтримує зусилля Парламенту України щодо створення належної європейської моделі забезпечення законності актів місцевого самоврядування, розуміє важливість цього завдання з урахуванням євроінтеграційного шляху України та підтверджує готовність долучитися до доопрацювання проекту Закону під час підготовки до другого читання у межах питань, що пов'язані з правовим регулюванням діяльності місцевого самоврядування.