



НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ  
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ

# ЗВІТ

## КОМІТЕТУ З ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

За 2022 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.

**Основною метою діяльності 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.

## **Завдання Комітету:**

- 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

**Голова Комітету** – Козіна Віра Вадимівна

У грудні 2021 року НААУ відповідно до розпорядження Голови Національної асоціації адвокатів України, Ради адвокатів України від 24 грудня 2021 року №202 створено Комітет з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування, головою якого призначено адвоката Козіну Віру Вадимівну.

«З 2015 року в Україні відбувається масштабна реформа з децентралізації влади. Вона призвела до зміни адміністративних кордонів територіальних громад та районів, розширення сфер відповідальності та спектру повноважень органів місцевого самоврядування, підходів до надання публічних послуг, за які відповідають муніципалітети. Звісно, що усі ці новації означають і численні зміни у законодавстві, формування судової практики, аналогів якої в Україні ще не було, оскільки реформа призвела до виникнення навіть нових типів правовідносин. Серед завдань нашого Комітету, у першу чергу, – надання інформаційної підтримки адвокатам, які стикаються з питаннями місцевого самоврядування у різних напрямках адвокатської діяльності, щодо законодавчого забезпечення, а також аналіз та узагальнення судової практики у цій сфері», – зазначає Голова Комітету.

Адвокат Віра Козіна має більше ніж десятирічний досвід нормотворчої діяльності, представництва інтересів держави та місцевого самоврядування у судах усіх рівнів і супроводу поточної діяльності місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій.

**Заступник Голови Комітету:**

Сербіна Анастасія Валеріївна

**Секретар Комітету:**

Шевель Сергій Михайлович

**Члени Ради Комітету:**

- Бодашевська Юлія Сергіївна
- Ковтун Марина Сергіївна
- Лебединська Ольга Юріївна
- Харченко Регіна Владиславівна
- Щелкунова-Гончарська Світлана Вікторівна



# 3. ПРОВЕДЕНІ ЗАСІДАННЯ КОМІТЕТУ ПРОТЯГОМ 2022 РОКУ

Протягом 1-10 квітня проведене електронне опитування членів Комітету з питань організаційної можливості участі у діяльності Комітету в умовах воєнного стану. Прийнято рішення залучати членів Комітету до виконання завдань за запитом уповноважених осіб НААУ, кожного разу визначаючи відповідальну(их) за виконання завдання особу (осіб) з урахуванням фізичної можливості члена Комітету взяти участь у виконанні завдання у встановлений строк. Підтримувати зв'язок між членами Комітету за допомогою електронного листування та використання месенджерів (місцезнаходження та контакти членів Комітету актуалізовані).

11 грудня проведено підсумкове засідання Комітету, у якому взяли участь усі члени Комітету, крім Юлії Бодашевської. Обговорено результати діяльності за 2022 рік, члени Комітету доповіли про особисту участь у роботі Комітету. Обговорено основні проблеми, пов'язані з особливостями організації діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій населених пунктів в умовах воєнного стану та плани діяльності на 2023 рік. Затверджено основні напрями діяльності на перший квартал. Прийнято рішення:

1) проаналізувати проблему із застосуванням приписів пп. 69.14 – 69.19 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України щодо можливості відновлення справляння плати за землю та податку за нерухоме майно на територіях, де велися бойові дії, та деокупованих територіях України з урахуванням позицій асоціацій органів місцевого самоврядування із всеукраїнським статусом та подати Комітету аналітичну записку для прийняття рішення щодо подальших дій (відповідальна – Харченко);

2) підготувати огляд законодавства, прийнятого у 2022 році, з питань організації діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій населених пунктів в умовах воєнного стану, який подати у Вісник НААУ, випуск №1 за 2023 рік (відповідальні – Лебединська, Шевель, Козіна);

3) підготувати огляд змін до законодавства у земельній сфері (щодо розпорядження землями комунальної власності (виконання завдання перенесене у зв'язку із прийняттям Закону України №2698-IX від 19.10.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель») (відповідальна – Щелкунова-Гончарська);

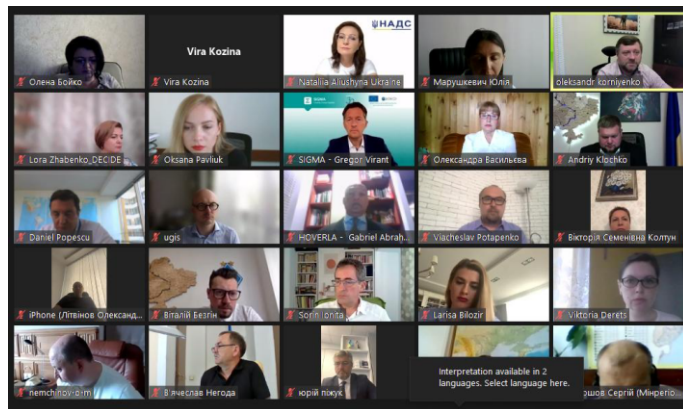
4) підготувати проект бюлетеня з оглядом правових новел з питань регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та виконання військовими адміністраціями населених пунктів повноважень органів місцевого самоврядування (правове регулювання, проблеми правозастосування, практика) (відповідальні – Козіна, Сербіна, Лебединська);

5) розглянути повідомлення Юлії Бодашевської про неможливість участі у діяльності Комітету в умовах воєнного стану та подати відповідну інформацію команді Координатора комітетів НААУ.



# 4. ЗАХОДИ (КРУГЛІ СТОЛИ, КОНФЕРЕНЦІЇ, ФОРУМИ ТОЩО), УЧАСТЬ У ЯКИХ ВЗЯЛИ ЧЛЕНИ КОМІТЕТУ

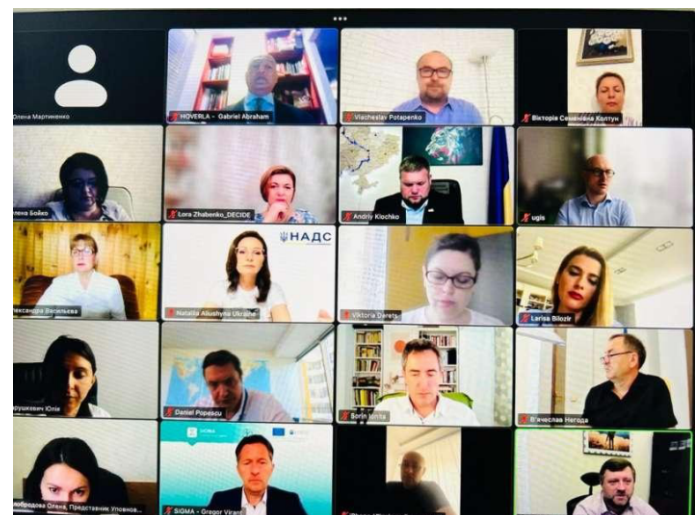
26 липня Голова Комітету **Віра Козіна** взяла участь у круглому столі на тему «Реформування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування». Під час заходу обговорювалися проект Закону України «**Про службу в органах місцевого самоврядування**» (реєстр. №6504), а також презентація експертних висновків Ради Європи та Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) щодо нього.



Відкриваючи засідання, Голова Комітету Андрій Клочко наголосив, що поданий урядом проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування (реєстр. №6504) без перебільшення є одним із найважливіших, що має ухвалити парламент цього року.

Під час заходу Голова Національного агентства України з питань державної служби Наталія Алюшина розповіла про основні новели проекту Закону про службу в органах місцевого самоврядування (реєстр. №6504). Крім того, учасники заходу мали можливість ознайомитися з експертними висновками Ради Європи та програми SIGMA до законопроекту, заслухати позиції представників місцевого самоврядування, депутатських фракцій і груп, державних органів, вітчизняних і міжнародних організацій та інституцій.

До участі у роботі круглого столу долучилися народні депутати України, представники державних органів, вітчизняних і міжнародних організацій, інституцій, органів місцевого самоврядування та їх провідних асоціацій, громадського середовища.



# 5. ДІЯЛЬНІСТЬ КОМІТЕТУ У СФЕРІ АНАЛІЗУ ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ЗАУВАЖЕНЬ, ПРОПОЗИЦІЙ, РЕКОМЕНДАЦІЙ, ЕКСПЕРТНИХ ДУМОК

## *У січні Комітет здійснив правовий аналіз:*

- **проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кола посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстраційний №6505 від 05.01.2022).** Зазначений законопроект системно пов'язаний із проектом Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. №6504) (далі – Законопроект №6504), яким передбачаються суттєві зміни порівняно з чинним Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року №2493-III, та стосується правового статусу, прав і посадових обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування.

За результатами опрацювання НААУ просила врахувати подані зауваження та пропозиції до вказаного проекту Закону України під час його розгляду на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності;

- **проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» (реєстр. №6401 від 07.12.2021).** У цілому зміни до цього законопроекту є позитивними та направлені на підсилення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та спрощення доступу до публічних послуг, які надаються на рівні місцевого самоврядування.

За результатами опрацювання НААУ просила врахувати зауваження та пропозиції до вказаного проекту Закону України під час його розгляду на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

## *У лютому Комітет здійснив правовий аналіз:*

- **проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», (реєстр. №6504 від 05.01.2022).** У цілому НААУ вважає, що зміни до Законопроекту №6504 є позитивними та направлені на уніфікацію базових засад проходження служби в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС) з аналогічними процедурами на державній службі, що є однозначно позитивним підходом і сприятиме реалізації принципів доброго врядування у публічній службі. Водночас НААУ вбачається за доцільне доопрацювати деякі питання, що охоплюються Законопроектом №6504.

## *У квітні Комітет здійснив правовий аналіз:*

- **проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Державної служби України у справах дітей» (реєстр. №7087 від 22.02.2022).** Здійснивши правовий аналіз законопроекту №7087, профільний Комітет з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування НААУ дійшов висновку, що запропоновані зміни були розраховані на впорядкування питань із захисту прав дітей на місцевому, субрегіональному та державному рівнях до повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. У нових реаліях цей законопроект потребує ретельного доопрацювання, адже створює правову невизначеність і передумови для конфлікту компетенцій між органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту прав дітей.

Крім того, законопроект №7087 не вирішує проблеми порушень прав дітей, викликані ситуацією в країні, а навпаки, створює передумови для ще більшої правової невизначеності як в умовах воєнного стану, так і в запропонованому урядом України перехідному періоді, який слідуватиме після припинення (скасування) воєнного стану та передбачатиме створення особливого правового режиму на період відбудови та досягнення економічної стабільності в Україні. У зв'язку із цим НААУ рекомендувала розглянути питання про зняття проекту Закону №7087 з розгляду та повернутися до його опрацювання після скасування чи припинення воєнного стану в Україні.

**У червні Комітет здійснив правовий аналіз:**

- **проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо окремих питань оптимізації функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» (реєстр. №7303).** Метою прийняття законопроекту є запровадження кримінальної відповідальності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та/або місцевого самоврядування, за порушення термінів повернення або відмову повернення до України в період воєнного стану.

Здійснивши правовий аналіз законопроекту №7303, профільний Комітет з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування НААУ дійшов висновку, що відсутність більшої частини з перелічених у законопроекті осіб на території України не має впливу на здійснення функцій місцевого самоврядування та не перешкоджає організації діяльності відповідних органів, установ, у тому числі у дистанційному режимі. Крім того, масове повернення посадовців місцевого самоврядування та усіх юридичних осіб комунальної форми власності, що сьогодні знайшли прихисток за межами України, під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності за тяжкий злочин поставить перед державою нові гуманітарні виклики та потребуватиме значних витрат з державного бюджету.

На думку НААУ, запровадження додаткової, крім дисциплінарної, відповідальності для посадових осіб місцевого самоврядування та комунальних юридичних осіб, а особливо кримінальної відповідальності за вчинення тяжкого злочину є надмірним і не сприятиме досягненню поставлених цілей.

У зв'язку із цим НААУ рекомендує допрацювати проект Закону №7303 з урахуванням поданих Комітетом з питань правоохоронної діяльності ВРУ зауважень і пропозицій.

# 6. ЗДІЙСНЕННЯ ІНШОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, СПРЯМОВАНОЇ НА РОЗВИТОК АДВОКАТУРИ В УКРАЇНІ, ЗАЗНАЧЕНОЇ В ЗАВДАННЯХ КОМІТЕТУ

У жовтні Комітетом за запитом Української асоціації районних та обласних рад було здійснено правовий аналіз проекту «Алгоритм дій з фіксації зруйнованого та пошкодженого майна» (далі – Алгоритм), розроблений ВАОМС «Українська асоціація районних та обласних рад». За наслідками проведеного аналізу розробникам було надано низку рекомендацій щодо опрацювання Алгоритму та підбірку посилань на офіційні джерела інформації, що використовуються для збору, аналізу та отримання інформації для цілей здійснення відповідної діяльності.

**Членами та залученими експертами Комітету на запит ВША НААУ та/або рад адвокатів областей було проведено такі тренінги:**

29.12.2021 – на тему «Земельна децентралізація: дайджест ключових новел 2021»;

07.06.2022 – на тему «Земельна децентралізація: дайджест ключових новел 2022»;

29.06.2022 – на тему «Особливості оренди комунального майна в умовах воєнного стану»;

11.08.2022 – на тему «Оренда комунального майна в умовах воєнного стану»;

22.08.2022 – на тему «Зміни земельного законодавства в умовах воєнного стану»;

23.08.2022 – на тему «Земельні відносини в умовах воєнного стану».



