



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

В И С Н О В О К

на проекти законів України:

про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150), поданий народним депутатом України Д.Арахамією та іншими народними депутатами України;

про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади (реєстр. № 13150-1), поданий народним депутатом України Ю.Тимошенко та іншими народними депутатами України;

про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150-2), поданий народним депутатом України Р.Лозинським та іншими народними депутатами України

За дорученням Голови Верховної Ради та зважаючи на положення статей 93 та 111 Регламенту Верховної Ради України, Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на засіданні 29 квітня 2025 року (протокол № 158) розглянув проект 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), поданий народним депутатом України Д.Арахамією та іншими народними депутатами України, і альтернативні до нього проекти законів України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади (реєстр. № 13150-1), поданий народним депутатом України Ю.Тимошенко та іншими народними

депутатами України, і про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150-2), поданий народним депутатом України Р.Лозинським та іншими народними депутатами України.

Метою прийняття законопроекту з реєстр. № 13150, як зазначено у Пояснювальній записці до нього, є створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною другою 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.

Законопроектом передбачається:

- запровадження комплексної системи забезпечення законності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізмів її функціонування. Зокрема, визначаються перелік органів із забезпечення законності, актів, які підлягають державному контролю, запобіжних та контрольних заходів із забезпечення законності, строків їх застосування тощо;
- створення Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування;
- визначення повноважень місцевих державних адміністрацій з питань здійснення координації та забезпечення законності у діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Прийняття законопроекту, на думку авторів, дозволить продовжити реалізацію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, зокрема забезпечить впровадження положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні щодо запровадження механізму державного нагляду за відповідністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України, а також зміни статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку від 11 квітня 2025 року висловило свої зауваження до законопроекту з реєстр. № 13150. Зокрема щодо доцільності створення та запропонованих механізмів функціонування Єдиного державного реєстру актів місцевого самоврядування, зведення конституційних приписів про забезпечення місцевими державними адміністраціями законності і

правопорядку всіма суб'єктами на відповідній території виключно до здійснення ними контролю за актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування, некоректності відображення норм щодо можливості здійснення Кабінетом Міністрів України або визначеним центральним органом виконавчої влади контрольних повноважень щодо забезпечення законності актів обласних рад, відсутності уніфікованого підходу до використання у тексті законопроекту термінів «державний нагляд» та «державний контроль», необхідності внесення взаємоузгоджених змін до інших актів законодавства (зокрема Кодексу адміністративного судочинства України) тощо.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу у висновку щодо відповідності законопроекту з реєстр. № 13150 міжнародно-правовим зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції та праву ЄС зазначає, що за своєю метою він не суперечить міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та у рамках членства у Раді Європи, а також спрямований на виконання рекомендацій Європейської Комісії та зобов'язань України відповідно до Плану для Ukraine Facility. Водночас Комітет висловлює до даного проекту Закону низку зауважень та вказує на необхідність його доопрацювання.

Міністерство розвитку громад та територій України у листі щодо законопроекту з реєстр. № 13150 відзначило, що Україна є єдиною європейською країною, яка не врегулювала систему нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Таким чином, враховуючи системну законодавчу прогалину в питанні забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, існує нагальна необхідність оновлення чинного законодавства в цій сфері та вирішення відповідних проблемних питань, тому Міністерство підтримує зазначений законопроект.

Міністерство економіки України у межах виконання функцій Національного координатора реалізації інструменту Ukraine Facility надало інформацію про початкову оцінку представників Генерального директорату Європейської Комісії з питань розширення та східного сусідства (DG ENEST) стосовно законопроекту з реєстр. № 13150, які зазначили, що цей проект в цілому відповідає вимогам Ukraine Facility, за винятком зауважень щодо набуття ним чинності та початку застосування.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» поінформувала, що Правління Асоціації на своєму засіданні 16 квітня 2025 року наполягає на виключенні із законопроекту з реєстр. № 13150 двох ініціатив. Йдеться про запровадження Єдиного державного реєстру актів

місцевого самоврядування та розповсюдження повсюдного контролю за актами органів місцевого самоврядування.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад», підтримуючи мету щодо необхідності створення системи із забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, висловлену авторами законопроекту з реєстр. № 13150, звертає увагу на наявність у ньому низки проблемних аспектів. Зокрема, щодо можливого порушення конституційних принципів самостійності та здійснення правосуддя виключно судами у формулюваннях нової редакції частини другої статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та нової статті 16¹ Закону України «Про місцеві державні адміністрації», недостатності граничного строку тривалістю 20 робочих днів для реагування органів місцевого самоврядування на вимоги щодо усунення законності, невизначеність щодо застосування термінів «державного нагляду» та «державного контролю» тощо.

Метою прийняття альтернативного законопроекту з реєстр. № 13150-1, як зазначено у Пояснювальній записці до нього, є створення правових основ для реформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу з метою організації домірної системи забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади при реалізації державної політики на місцях з урахуванням положень Конституції України.

Законопроектом, зокрема, пропонується:

- вдосконалення наявних положень про здійснення місцевими державними адміністраціями державного контролю за актами органів місцевого самоврядування: запровадження обов'язковості заходів із запобігання порушенням законності в діяльності органів місцевого самоврядування; збереження наявних у ст. 16 меж державного контролю; запровадження механізму координації державного контролю територіальних органів центральних органів виконавчої влади, районних державних адміністрацій; встановлення строків реагування на порушення законності, врегулювання питань у досудовому порядку;

- вдосконалення наявних положень про здійснення місцевими державними адміністраціями координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади при реалізації державної політики на місцях;

- впровадження окремих особливостей забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, де відсутня

обласна державна адміністрація і відповідними повноваженнями пропонується наділити одну з районних державних адміністрацій.

Прийняття даного законопроекту, за прогнозом його авторів, дозволить: продовжити децентралізацію, реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади; забезпечить перший етап переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу до наступного перерозподілу галузевої компетенції місцевих державних адміністрацій, майбутніх змін до Конституції України; врахувати положення статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування; виконати індикатор Плану для Ukraine Facility 2024 – 2027 «Набрання чинності законодавством щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» реформа 1 «Просування реформи децентралізації» розділу «Децентралізація та регіональна політика».

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку від 25 квітня 2025 року висловило зауваження до законопроекту з реєстр. № 13150-1. Зокрема, вказується, що зафіксований у ньому новий принцип «партнерства держави та місцевого самоврядування, домірності заходів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування» не корелюється із подальшими пропонованими змінами до законодавства, використаний у статті 16¹ термін «уповноважені органи державної влади» не супроводжується жодними поясненнями, що ускладнює його розуміння, припис, який передбачає забезпечення законності Кабінетом Міністрів України або визначеним ним центральним органом виконавчої влади щодо актів обласних рад, не може бути предметом регулювання Закону України «Про місцеві державні адміністрації», оскільки це питання, у разі необхідності, має вирішуватись у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», також зазначається, що положення проекту стосовно оскарження до суду актів органів місцевого самоврядування потребують доопрацювання з метою узгодження із нормами Кодексу адміністративного судочинства України тощо.

Метою альтернативного законопроекту з реєстр. № 13150-2, відповідно до Пояснювальної записки до нього, є створення правових підстав для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу із вдосконаленням законодавства з урахуванням поточних викликів, а також реалізацію положень частини другої статті 144 Конституції України щодо функціонування системи забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Законопроектом пропонується внести зміни до низки законодавчих актів України, зокрема, суттєво оновити Закон України «Про місцеві державні

адміністрації» задля створення правових підстав для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу; внести пов'язані з цим зміни до інших законів; деталізувати через прикінцеві та перехідні положення поетапну реалізацію норм цього закону.

Серед запропонованих альтернативною редакцією законопроекту з реєстр. № 13150-2 новацій статусу місцевих державних адміністрацій можна відзначити такі:

- надання головам місцевих державних адміністрацій та їх заступникам статусу державних службовців;
- створення інституту кадрового резерву для призначення на посади голів районних державних адміністрацій;
- оновлення механізму призначення голів місцевих державних адміністрацій із запровадженням механізму ротації на посади голів районних державних адміністрацій;
- запровадження особливостей звільнення голів місцевих державних адміністрацій;
- виключення положень щодо реалізації місцевими державними адміністраціями повноважень галузевого спрямування у відповідних сферах і зведення структури їх повноважень та відповідної організаційної побудови апарату місцевих державних адміністрацій до трьох ключових напрямів і груп підрозділів;
- встановлення особливостей функціонування місцевих державних адміністрацій в умовах воєнного стану та Автономній Республіці Крим;
- наділення обласних державних адміністрацій додатковими повноваженнями в частині здійснення ними окремих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема у галузях регіонального розвитку відповідних територій, а також розвитку транскордонного співробітництва, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики, туризму, релігії, утвердження української національної та громадянської ідентичності, етнополітики, свободи совісті; зовнішньоекономічної діяльності, цивільного захисту, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, охорони державної таємниці тощо.

На думку авторів альтернативного законопроекту з реєстр. № 13150-2 його прийняття дозволить врегулювати питання забезпечення законності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вдосконалив систему стримувань і противаг та відповідатиме Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, інтересам спроможного місцевого самоврядування та міжнародним зобов'язанням України.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку від 25 квітня 2025 року висловило низку зауважень до законопроекту з реєстр. № 13150-2. Перш за все відзначалося, що даний документ за своїм змістом є більш комплексним, ніж альтернативний проект з реєстр. № 13150 і передбачає не лише положення щодо забезпечення місцевими державними адміністраціями законності в діяльності органів місцевого самоврядування, але й перегляд та суттєве оновлення всіх інших положень чинної редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Разом з тим, Управління звернуло увагу на окремі приписи законопроекту, що викликають істотні сумніви щодо їх відповідності Конституції України.

Так, у законопроекті встановлюється підконтрольність та підзвітність місцевих державних адміністрацій та їх голів виключно Кабінету Міністрів України, тоді як за Конституцією України вони підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Згідно проекту Президент України має викладати мотиви свого рішення щодо відхилення запропонованої Кабінетом Міністрів України кандидатури голови місцевої державної адміністрації, хоча, на думку експертів, зі змісту положень статті 118 Конституції України не випливає обов'язку Глави держави пояснювати кадрові рішення щодо відповідних призначень. Сумнівними з точки зору дотримання статті 119 Конституції України видаються формулювання статті 25 законопроекту щодо особливостей здійснення місцевою державною адміністрацією повноважень в умовах воєнного чи надзвичайного стану, оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації. Окрім того, Головне управління зазначає, що в документі не розкривається порядок здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на місцях. Положеннями проекту передбачається здійснення ними лише координації діяльності та контролю за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Однак приписів щодо безпосереднього здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчих функцій (окрім делегованих повноважень органів місцевого самоврядування) у проекті не міститься, хоча саме цей напрямок діяльності має бути одним із головних, як це вбачається з конституційних приписів.

Під час розгляду даного питання, народні депутати України - члени Комітету також взяли до уваги, що прийняття законопроекту сприятиме виконанню заходів Плану для Ukraine Facility, рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року та загальних вимог Європейської

хартії місцевого самоврядування до організації системи адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Враховуючи викладене, з'ясувавши позицію народних депутатів України – членів Комітету, запрошених на засідання осіб, Комітет вирішив рекомендувати Верховній Раді України:

- відповідно до частини третьої статті 93 Регламенту Верховної Ради України включити до порядку денного тринадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проекти законів: про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150), поданий народним депутатом України Д.Арахамією та іншими народними депутатами України; про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади (реєстр. № 13150-1), поданий народним депутатом України Ю.Тимошенко та іншими народними депутатами України; про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150-2), поданий народним депутатом України Р.Лозинським та іншими народними депутатами України;

- відповідно до пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150), поданий народним депутатом України Д.Арахамією та іншими народними депутатами України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу;

- зважаючи на необхідність комплексного техніко-юридичного і редакційного доопрацювання проекту Закону з реєстр. № 13150 та узгодження окремих його положень з іншими положеннями законодавства, врахувати при підготовці 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 можливого внесення узгоджених змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», інших законів України) і звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити про це під час розгляду даного законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради України.

- відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади (реєстр. № 13150-1) за результатами розгляду в першому читанні відхилити;

- відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (реєстр. № 13150-2) за результатами розгляду в першому читанні відхилити.

Доповідачем від Комітету при розгляді цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено народного депутата України, Голову Комітету О.Шуляк.

Голова Комітету

О.ШУЛЯК

