

ПОРЯДОК ДЕННИЙ
засідання Комітету Верховної Ради України
з питань інтеграції України до Європейського Союзу
24 березня 2026 р.
09:45

II. Законопроекти, що належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, регулюються нормами і принципами СОТ та стосуються зобов'язань України в рамках Ради Європи та Угоди про асоціацію:

1. Проект Закону про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування (14412 від 30.01.2026, Кабінет Міністрів України).

ВИСНОВОК
щодо проєкту Закону України
«Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями
публічного врядування»
(р. № 14412 від 30.01.2026, Кабінет Міністрів України)¹

1. Загальна характеристика законопроєкту.

Відповідно до пояснювальної записки метою проєкту Закону є визначення правових засад розмежування та розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації, що сприятиме усуненню конфлікту компетенцій між різними рівнями та органами публічного врядування, підвищенню ефективності публічного врядування, забезпеченню доступності та якості надання публічних послуг, а також ефективному використанню бюджетних коштів.

Також у пояснювальній записці до проєкту Закону зазначено, що він стосується зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та спрямований на виконання індикатора 9.3 Плану України та плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, а також Дорожньої карти з питань реформи державного управління.

2. Належність законопроєкту за предметом правового регулювання до міжнародно-правових зобов'язань України в сфері європейської інтеграції та сфери дії права Європейського Союзу.

За предметом правового регулювання проєкт Закону стосується питання реформи державного управління, що входить до Кластеру 1 «*Основи процесу вступу до ЄС*» в рамках переговорного процесу між Україною та ЄС, та яке охоплюється зобов'язаннями України відповідно до:

- 1) Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію);
- 2) Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (далі – Хартія);
- 3) Дорожньої карти з питань реформи державного управління, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475 (далі – Дорожня карта з питань РДУ);

¹ Комітет розглянув проєкт Закону на своєму засіданні 24 березня 2026 року (протокол № 255) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

4) Плану для Ukraine Facility 2024 – 2027.

Також додатковими документами ЄС, що стосуються порушень у проекті Закону питань, є Звіти Європейської Комісії про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу, зокрема 2025 року (далі – Звіт ЄК).

Водночас особливості правовідносин, що належать до сфери правового регулювання проекту Закону, у державах-членах ЄС регулюються на рівні національного законодавства з урахуванням принципів ЄС та стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендації CM/Rec(2019)3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (далі – Рекомендація CM/Rec(2019)3 КМ РЄ).

3. Відповідність законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції та праву ЄС.

Відповідно до статей 3, 4 та 6 Угоди про асоціацію повага до принципу верховенства права повинна формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є одним з основних елементів цієї Угоди. Верховенство права та *належне врядування* є головними принципами для посилення відносин між Сторонами. Цілями політичного діалогу, зокрема, є зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та *доброго врядування*, прав людини та основоположних свобод. Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб *їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах*, зокрема таких, як *стабільність і дієвість демократичних інституцій*, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод.

Зобов'язання України щодо врегулювання питань, запропонованих проектом Закону, впливають із рекомендацій Європейської Комісії, які були надані в її щорічних звітах щодо прогресу країни-кандидата, що знайшли своє відображення у Дорожній карті з питань РДУ.

Водночас, у Звіті 2025 року щодо прогресу країни-кандидата Європейська Комісія зазначила, що *«Прогрес у створенні ефективної та прозорої системи багаторівневого управління залишається обмеженим, зокрема ... реформування територіальної організації виконавчих принципів розмежування повноважень і галузевих компетенцій між виконавчою владою на державному рівні та органами місцевого самоврядування. Результати цих зусиль мають бути відображені у відповідному законодавстві про розподіл повноважень на основі принципу субсидіарності.»*

Згідно з Дорожньою картою з питань РДУ у I кварталі 2026 року Україна повинна *«розробити та прийняти зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та відповідного галузевого законодавства щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів і органів місцевого самоврядування та центральних і місцевих органів виконавчої влади за принципом субсидіарності, з метою врегулювання конфлікту компетенцій між центральними, обласними, районними та місцевими органами влади, забезпечення належної якості публічних послуг на місцевому рівні та*

ефективного використання бюджетних коштів» для досягнення стратегічного результату щодо забезпечення реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та з урахуванням європейських стандартів.

Відповідно до Плану для Ukraine Facility (Розділ 9 «Децентралізація та регіональна політика», крок 9.3) у 1 кварталі 2026 року Україна має здійснити реформу децентралізації в частині забезпечення оптимального *розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої*. Ці законодавчі зміни мають призвести до кращого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципів субсидіарності та децентралізації, сприятимуть усуненню конфліктів компетенцій між різними рівнями центральної, регіональної, районної та місцевої влади, а також всередині органів місцевого самоврядування та належній якості державних послуг на місцевому рівні, а також ефективному використанню бюджетних коштів.

Варто додати, що Європейський Союз вимагає від країн-кандидатів проводити реформи децентралізації та багаторівневого врядування (multi-level governance) з кількох ключових причин, які пов'язані не лише з демократичними стандартами, а й з ефективністю управління, використанням коштів ЄС і реалізацією політик Союзу.

У державах-членах ЄС розмежування повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування визначається національним законодавством, але базується на спільних європейських принципах, насамперед принципі субсидіарності, інституційної (право органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати значну частину публічних справ) та фінансової (наявність достатніх власних фінансових ресурсів) автономії місцевих органів. Такі підходи закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування і є важливими елементами демократичного врядування в країнах Європейського Союзу.

Відповідно до статті 3 (1) Хартії місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування *в межах закону* здійснювати регулювання та управління *суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність*, в інтересах місцевого населення.

Стаття 4 Хартії визначає, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають *повне право вільно вирішувати будь-яке питання*, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають *найтісніший контакт з громадянином*. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути *повними*

і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Згідно зі статтею 9 Хартії органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на *власні адекватні фінансові ресурси*, якими вони можуть *вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень*. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Разом з тим слід відзначити, що проєкт Закону формально закріплює низку ключових принципів діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема принципи субсидіарності, невтручання органів державної влади у діяльність органів місцевого самоврядування та фінансової самостійності, що відповідає Хартії. Водночас аналіз положень проєкту Закону свідчить про складність їх однозначного тлумачення та передбачуваності практичного застосування, оскільки значна частина його норм має рамковий і декларативний характер, а також містить значну кількість відсилочних норм до регулювання в інших законодавчих актах, що не дозволяє оцінити повноту та ефективність відповідного регулювання.

З огляду на зазначене, а також з метою дотримання принципу правової визначеності та забезпечення більш повної відповідності Хартії, проєкт Закону потребує перегляду та уточнення щодо наступних питань.

1. Положення проєкту Закону щодо визначення *способів і порядку реалізації власних повноважень на рівні закону* (частина перша статті 16) можуть створювати ризик надмірного втручання держави у сферу самостійності місцевого самоврядування, що не повною мірою відповідає принципу інституційної автономії, відповідно до якого органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції (стаття 4 (2) Хартії). Тому в даному випадку є важливим забезпечення гарантії дискреції органів місцевого самоврядування щодо способу реалізації власних повноважень.

2. Проєкт Закону потребує перегляду у частині здійснення державою через органи виконавчої влади *контролю* за здійсненням делегованих повноважень щодо законності рішень, дій і бездіяльності органів місцевого самоврядування з метою відповідності статті 8 Хартії щодо *здійснення адміністративного нагляду*, а також Закону України від 05.11.2025 № 4677-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування».

3. Проєкт Закону щодо розмежування власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування загалом відповідає статті 4 Хартії, з якої випливає таке розмежування. Крім того, Додаток до Рекомендації CM/Rec(2019)3 КМ РЄ стосовно Методичних рекомендацій щодо вдосконалення систем контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачає:

i. *власні компетенції*: відповідно до статті 4, пункту 4 Хартії, «повноваження, надані місцевим органам влади, зазвичай є повними та виключними»;

ii. *делеговані компетенції*: як передбачено пунктом 5 статті 4 Хартії, «якщо повноваження делеговані їм центральним або регіональним органом влади, місцевим органам влади, наскільки це можливо, надається свобода дій у адаптації їх здійснення до місцевих умов».

Водночас пропонується переглянути пріоритетність розмежування повноважень місцевого самоврядування щодо поділу на власні та делеговані повноваження, які у свою чергу можуть бути поділені на функціональні, інституційно-організаційні тощо, а не навпаки.

Зокрема, згідно зі статтею 6 проєкту Закону інституційно-організаційні повноваження – це повноваження, спрямовані на формування та організаційне забезпечення діяльності органів публічного врядування, створення умов для виконання повноважень.

В даному випадку важливо, щоб органи місцевого самоврядування мали право самостійно визначати свою внутрішню організацію та способи здійснення повноважень у межах закону, тому інституційно-організаційні повноваження повинні належати до власних.

Крім того, окремої уваги потребує запровадження категорії факультативних повноважень, яка, на відміну від власних та делегованих повноважень, не згадується у європейських стандартах і доцільність застосування якої наразі неможливо оцінити.

Принадно вважаємо за доцільне додатково звернути увагу на Висновок головного Комітету (від 19.03.2026) із пропозиціями до законопроєкту, які стосуються узгодження його із нещодавно прийнятим Законом України № 4677, в якому йде мова про державний нагляд, який здійснюється органом із забезпечення законності (центральним органом виконавчої влади або державними адміністраціями) за актами обласних рад та відповідно органів місцевого самоврядування, що видаються ними на виконання делегованих державою повноважень, щодо їх відповідності законам.

Тому запропоновані головним Комітетом зміни до законопроєкту щодо заміни слова «контроль» на «нагляд» і доповнення, де потрібно по тексту слова «нагляду», узгоджуватиметься із Законом України № 4677 та статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, що й по суті вказано вище у цьому висновку.

Водночас, пропозиція головного Комітету *щодо вилучення частини третьої статті 7* законопроєкту стосовно здійснення державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у частині *власних повноважень* узгоджуватиметься із діючим Законом України № 4677, проте може не повністю врахувати статтю 8 Європейську хартії місцевого самоврядування.

Підсумовуючи наведене, проєкт Закону *не суперечить* міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та у рамках членства Ради Європи, водночас доцільним є отримання оцінки від сторони ЄС

щодо повноти та належного виконання заходу Дорожньої карти з питань РДУ та відповідного кроку Плану для Ukraine Facility, в тому числі щодо здійснення державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у частині *власних повноважень*.

4. Висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Проект Закону **не суперечить** міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та зобов'язанням України у рамках членства у Раді Європи, водночас **потребує доопрацювання** з урахуванням наведених у висновку рекомендацій.

