

I I I I I I I I

Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ

I I I I I I I I

Л Л Л Л

Σ Σ Σ

I

Л Л Л Л Л

Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ

I I I I I I I I

Л Л Л

Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ Σ

I I

# Оцінка законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку за період 2019–2025 років



# Оцінка законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку за період 2019–2025 років

*Це дослідження підготовлено за підтримки Швеції. Зміст документа є винятковою відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображає позицію Швеції.*

# Зміст

Список скорочень	4
Резюме	5
Вступ	8
Методологія	9
<b>I. Оцінка законодавства: загальний підхід та особливості застосування в Україні</b>	<b>11</b>
1. Місце оцінки законодавства в законодавчому процесі	11
2. Оцінка законодавства в українському контексті та роль Парламенту	14
<b>II. Оцінка ефективності законодавства у сфері місцевого самоврядування</b>	<b>18</b>
1. Огляд законотворчої діяльності Комітету	18
2. Реформа адміністративно-територіального устрою	20
3. Планування відновлення та розвитку територіальних громад	22
4. Інститут старост	24
5. Співробітництво громад та міжнародне територіальне співробітництво	26
6. Інші питання, що впливають на ефективність застосування законодавства та потребують подальшого врегулювання	27
7. Труднощі в оцінці законодавства у сфері місцевого самоврядування	30
<b>III. Правова оцінка законодавства у сфері місцевого самоврядування</b>	<b>32</b>
1. Чіткість формулювань та можливість застосування законодавчих норм на практиці	32
2. Узгодженість законодавства з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями	33
3. Визначеність переліку необхідних підзаконних нормативно-правових актів для реалізації законів та своєчасність їх прийняття	35
<b>IV. Вплив ОМС на формування законодавства</b>	<b>37</b>
Рекомендації	40
Додаток 1: Показники оцінки законодавства у сфері місцевого самоврядування	42

# Список скорочень

ВРУ — Верховна Рада України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ГЮУ — Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України

ЄХМС — Європейська хартія місцевого самоврядування

ЗСУ — Збройні сили України

КМУ — Кабінет Міністрів України

Комітет — Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Міністерство — Міністерство розвитку громад та територій України

НПА — Нормативно-правовий акт

ОДА — обласна державна адміністрація

ОМС — органи місцевого самоврядування

Президент — Президент України

РДА — районна державна адміністрація

ТГ — територіальна громада

ЦНАП — Центр надання адміністративних послуг

ЦОВВ — центральні органи виконавчої влади

# Резюме

Оцінка законодавства є важливим складником законотворчого процесу, яка дає можливість виявити недоліки та прогалини в законодавчих актах, оцінити їхній вплив на різні аспекти суспільного життя та оперативно реагувати на зміни. Крім того, аналіз впровадження законів на практиці дає можливість побудувати діалог між законотворцем та стейкхолдерами, що важливо з погляду врахування їхніх позицій у разі потреби внесення подальших змін у законодавство.

Європейські країни широко застосовують оцінку законодавства під час його розроблення та удосконалення, зокрема через методику постзаконодавчого контролю (post-legislative scrutiny, PLS)<sup>1</sup>.

Водночас в українській практиці увага парламентарів зосереджується переважно на факті ухвалення законодавчих рішень, натомість здатність законодавства досягати задекларованих цілей та ефективність його застосування залишаються здебільшого без відповідної оцінки.

Головним у підготовці законів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку є Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі — Комітет). Саме закони, що були прийняті ВРУ з серпня 2019 року до червня 2025 року включно, та законопроекти, за підготовку та попередній розгляд яких було визначено головним Комітетом, стали основним предметом аналізу в межах цього дослідження<sup>2</sup>. Оцінка законів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку була проведена у двох вимірах: ефективність застосування та юридичний аналіз.

**Аналіз ефективності застосування законодавства** має містити визначення того, чи вдалося в результаті імплементації закону досягти його мети. Проте формальний підхід до розроблення пояснювальних записок до законопроектів та невиконання затверджених Регламентом ВРУ вимог до їхніх складників здебільшого призводить до неможливості визначити кількісні чи якісні критерії ефективності та однозначно оцінити досягнення мети проаналізованих законів.

Результати опитування представників ОМС щодо ефективності чинного законодавства дали можливість виявити як позитивні результати, так і труднощі, що потребують подальшого врегулювання:

- » **за напрямом «Адміністративно-територіальний устрій»** завершення утворення територіальних громад дістало скоріше позитивну оцінку, водночас недоліками цього процесу є фактична неспроможність деяких громад функціонувати, об'єднання громад на основі політичних чинників, інституційна слабкість районних рад. Крім того, у зв'язку з наслідками воєнної агресії адміністративно-територіальний устрій потребує подальшого коригування, а методика визначення спроможності громад — перегляду;

---

<sup>1</sup> PLS — це оцінювання ефективності та впливу законів після їх прийняття, що дає можливість зробити висновки про досягнення законами своєї мети та щодо доцільності їх подальшого удосконалення.

<sup>2</sup> Перелік законів наведений у додатку 1 до цього аналізу.

- » **за напрямом «Планування відновлення та розвитку громад»** оцінка ефективності законодавчого регулювання залежить від територіальних та безпекових особливостей громад. Громади, що зазнали тимчасової окупації та знаходяться під регулярними обстрілами, не вважають питання розроблення стратегічних документів щодо відновлення та розвитку актуальним. Водночас громади, що не мали досвіду тимчасової окупації та перебувають у більш безпечних умовах, працюють над розробленням або оновленням стратегічних документів, хоча і стикаються з необхідністю залучення для цього додаткового фінансування;
- » **за напрямом «Інститут старост»** законодавче регулювання дістало здебільшого схвальні відгуки серед опитаних представників ОМС. Водночас необхідним є розроблення більш гнучкого підходу до визначення розмірів старостинських округів та функціональних обов'язків старост. Крім того, важливо визначити вимоги до професійної кваліфікації старост для забезпечення надання послуг жителям у старостинських округах;
- » **за напрямом «Співробітництво громад та міжнародне територіальне співробітництво»** проблемою є низька спроможність виконання договірних зобов'язань насамперед з огляду на виклики, спричинені російською агресією, переорієнтацією цілей і завдань, на дефіцит місцевих бюджетів та мінливість законодавства, зокрема бюджетного та податкового. Щодо міжнародного співробітництва, то ефективність застосування відповідного Закону<sup>3</sup> оцінювати зарано, оскільки він набрав чинності лише в червні 2024 року.

Під час дослідження також було виявлено низку питань, що потребують подальшого законодавчого врегулювання:

- » досягнення оптимального розподілу повноважень як між ОМС та органами виконавчої влади, так і між органами ОМС різних рівнів;
- » визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ОМС та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами, з огляду на виклики сьогодення;
- » методика формування спроможних ТГ потребує осучаснення;
- » труднощі в розробленні комплексних планів просторового розвитку територій.

**Правова оцінка** відібраних законів, яка ґрунтувалася на аналізі текстів та супровідних документів до законопроектів, виявила низку недоліків, які мають негативний вплив на правозастосування та досягнення цілей законодавчого регулювання:

- » **нечіткість формулювань, використання в текстах законів понять та термінів, що не визначені на законодавчому рівні або мають оцінювальний характер:** було зафіксовано в 7 із 13 розглянутих законів<sup>4</sup>. Це підвищує ймовірність некоректного застосування законодавства, зумовлює потребу в інструкціях та роз'ясненнях;

<sup>3</sup> Про міжнародне територіальне співробітництво України: Закон України від 24.04.2024 № 3668-IX.

<sup>4</sup> Докладно — у додатку 1 до цього аналізу.

- ▶ **неузгодженість з іншими законами та міжнародними зобов'язаннями:** у 10 із 13 розглянутих законів були виявлені положення, які потенційно можуть бути визнані неконституційними Конституційним Судом України, а в 7 із 13 наявні норми, що суперечать іншим законам та/або міжнародним зобов'язанням. Це створює правову невизначеність, ускладнює застосування законодавчих норм на практиці;
- ▶ **затримки в прийнятті необхідних підзаконних НПА, несвоєчасне внесення змін в інші НПА:** лише для 4 із 13 досліджених законів підзаконні акти були затверджені в установлені строки. Крім того, у 10 із 13 випадків пакет супровідних документів не містив переліку необхідних НПА, а в 5 із 13 випадків оцінити дотримання строків виконання ухвалення необхідних підзаконних актів було неможливо.

Отже, виявлені в процесі дослідження проблеми вказують на необхідність перегляду наявних підходів до законотворчого процесу, вдосконалення підготовки супровідної документації до законопроектів та забезпечення належної координації між усіма зацікавленими сторонами (органами державної влади, ОМС та громадськістю) під час оцінювання практики застосування законів<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Конкретні рекомендації наведені в розділі «Рекомендації».

# Вступ

У європейських країнах оцінка законодавства є складником законотворчого процесу, що дає можливість оцінити досягнення поставлених цілей, виявити недоліки та непередбачені наслідки, а також обґрунтовано здійснювати зміни законодавства для підвищення його ефективності. В Україні оцінювання практичного застосування законодавства наразі не є широко розповсюдженим. Відсутність системного підходу до оцінки законодавства ускладнює своєчасне виявлення проблем у реалізації законодавчих норм, а також знижує ефективність законотворчої діяльності загалом.

З серпня 2019 року до червня 2025 року включно ВРУ ухвалила низку законів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, спрямованих на продовження процесу децентралізації. Не всі вони були проаналізовані на предмет практики застосування. Водночас в умовах війни, що триває, громади стикаються з новими викликами (тимчасова окупація, демографічні зміни, масштабні руйнування, обмежені фінансові ресурси тощо), що своєю чергою зумовлює необхідність оперативного та якісного перегляду законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

**Метою цього дослідження** є аналіз окремих законів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, ухвалених протягом серпня 2019 року — червня 2025 року включно, та оцінка їх практичної реалізації.

## **Ключові питання дослідження:**

- ▶ які чинники впливають на якість та ефективність законодавчих норм;
- ▶ наскільки ухвалене законодавство відповідає потребам територіальних громад;
- ▶ як покращення комунікації між законотворцем та ОМС може сприяти вдосконаленню законодавчого процесу та підвищенню ефективності застосування законів.

Особливістю цього дослідження є поєднання правової оцінки законодавства за визначеними показниками<sup>6</sup> з емпіричними даними, отриманими в результаті глибинних інтерв'ю з представниками громад у різних умовах: з досвідом тимчасової окупації та без такого досвіду.

Попри те, що в Україні вимога про оцінювання законодавства набуде чинності після завершення воєнного стану, проведений аналіз надав змогу сформулювати рекомендації для вдосконалення законодавства, які можуть бути застосовані вже зараз. Результати дослідження можуть бути корисними для законотворців та представників ОМС як для вдосконалення чинного законодавства, так і для розроблення більш ефективних рішень у сфері місцевого самоврядування в майбутньому.

---

<sup>6</sup> Критерії добору законів наведені в розділі «Методологія».

# Методологія

Дослідження проходило у два етапи: кабінетний та емпіричний. Такий підхід надав можливість здійснити комплексний аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, охоплюючи правову оцінку законів та особливості їх практичного застосування.

**Кабінетний етап дослідження** містив огляд підходів до оцінки законодавства в європейській практиці та в Україні, що в результаті дало можливість визначити ключові показники для аналізу законів:

- ▶ визначення в пояснювальній записці мети закону, можливість оцінити її досягнення;
- ▶ відповідність тексту закону предмету регулювання;
- ▶ чіткість формулювань норм закону (їхня зрозумілість для представників ОМС);
- ▶ узгодженість норм закону з Конституцією, іншими законами, міжнародними зобов'язаннями України.

Для аналізу було відібрано закони, які відповідають таким критеріям:

- ▶ були прийняті ВРУ з серпня 2019 року до червня 2025 року включно;
- ▶ законопроекти, головним з підготовки яких було визначено Комітет;
- ▶ закон набрав чинності;
- ▶ основним напрямом дії закону є питання, пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, місцевим самоврядуванням, регіональною політикою.

Період, за який здійснювався аналіз законодавства, охоплює серпень 2019 — червень 2025. Законодавство, що ухвалювалося після червня 2025 року, не було проаналізоване в цьому звіті.

Закон № 1120-ІХ<sup>7</sup>, метою якого було впорядкувати окремі питання діяльності військово-цивільних адміністрацій, відповідає визначеним критеріям, проте не був включений до аналізу, оскільки наразі його положення не застосовуються<sup>8</sup>.

**Емпіричний етап дослідження** містив напівструктуровані глибинні онлайн-інтерв'ю з сільськими, селищними, міськими головами, які перебувають на посаді більш ніж чотири роки. Для врахування специфіки викликів, з якими стикаються громади, у вибірку були включені

---

<sup>7</sup> Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій»: Закон України від 17.12.2020 № 1120-ІХ.

<sup>8</sup> Відповідно до ч. 9 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. 24.02.2022, згідно з Указом Президента України № 68/2022, на території України утворені обласні, районні та Київська міська військові адміністрації.

представники трьох деокупованих громад (Чернігівська (2), Сумська (1) області), двох громад без досвіду тимчасової окупації (Тернопільська область)<sup>9</sup>.

Тематика інтерв'ю стосувалася практичного досвіду застосування законодавства у сфері місцевого самоврядування як загалом, так і за окремими напрямками: реформа адміністративно-територіального устрою, планування відновлення та розвитку громад, інститут старост, співробітництво громад та міжнародне територіальне співробітництво. Інтерв'ю були проведені в листопаді — грудні 2024 року. Результати інтерв'ю наведені в дослідженні в узагальненому вигляді.

---

<sup>9</sup> Результати інтерв'ю наведено в цьому дослідженні як кейс-стаді того, з якими викликами стикаються окремі територіальні громади під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну. Такі результати не є репрезентативними для територіальних громад всієї України, адже були отримані за допомогою якісних інтерв'ю, а не повноцінного соціологічного опитування.

# Розділ I

## Оцінка законодавства: загальний підхід та особливості застосування в Україні



### 1.1. Місце оцінки законодавства в законодавчому процесі

Оцінка законодавства є частиною законодавчого процесу, яка забезпечує зворотний зв'язок між законотворцем та сферою впливу законодавчих актів. Залежно від країни та контексту цей процес може називатися оцінкою законодавства (evaluation of legislation<sup>10</sup>), постзаконодавчим контролем (post-legislative scrutiny<sup>11</sup>) або оцінкою впливу після впровадження (ex-post impact assessment<sup>12</sup>). Деякі парламенти можуть включати елементи оцінки законодавства до процесів парламентського нагляду чи контролю, не виокремлюючи це як окрему процедуру.

Формат оцінювання законодавства та його якість залежить від низки факторів:

- › інституційної спроможності державних структур;
- › рівня координації між парламентом та урядом;
- › комунікації, співпраці та відкритості зацікавлених сторін;
- › наявних фінансових та людських ресурсів;
- › політичної ситуації в країні тощо.

**Оцінка впливу законодавства** є одним з елементів політики кращого регулювання (better regulation)<sup>13</sup>, спрямованої на досягнення максимального ефекту та результативності політик та

<sup>10</sup> [Evaluating laws, policies and funding programmes // European Commission: An official website of the European Union.](#)

<sup>11</sup> [Post-legislative Scrutiny – The Government's Approach // House of Commons, 2008. 24 p.](#)

<sup>12</sup> [Evaluation and ex-post impact assessment at EU level // European Parliament / Better Law-Making in Action Briefing, September 2016.](#)

<sup>13</sup> [Better Regulation // European Commission: An official website of the European Union.](#)

законодавчих рішень. Відповідно до практики вироблення рішень Європейським Союзом цикл політики містить усі етапи «від початку до кінця»: планування та оцінку можливих наслідків, розроблення та ухвалення рішення, його імплементацію та застосування, моніторинг та оцінку результатів.

На початковому етапі розроблення законодавчої ініціативи готується пояснювальна записка, у якій викладається оцінка впливу законодавчої пропозиції на різні сфери та соціальні групи, результати консультацій з ключовими стейкхолдерами. Отже, підготовка пояснювальної записки до проекту закону розглядається як етап, що забезпечує (та перевіряє) відповідність законодавчої пропозиції принципам кращого регулювання, а саме: дає можливість розробляти та ухвалювати рішення, що ґрунтуються на доказах (ефективність та результативність таких рішень є доведеною). Крім того, у пояснювальній записці вказується інформація про мету, визначаються порядок та показники для моніторингу та оцінки ефективності реалізації законодавчої ініціативи в разі її ухвалення. Отже, основа для здійснення оцінки законодавства формується ще до ухвалення законодавства.

**Структура оцінки законодавства є гнучкою, а не універсальною.** Кожна країна організовує цей процес по-своєму залежно від політичної ситуації, правових норм, рівня взаємодії між парламентом та урядом тощо. Країни по-різному затверджують цю процедуру в законодавчих актах: у конституціях, регламентах, прикінцевих положеннях до конкретного закону тощо.

Хоча універсальної структури немає, Європейська комісія у «Наборі інструментів Кращого регулювання»<sup>14</sup> виокремлює такі основні правила для оцінювання:

- ▶ окреслення цілі оцінки та визначення масштабів: що саме буде оцінюватися;
- ▶ логіка втручання (тобто тих змін, які пропонуються законопроектом/законом): узагальнення того, які були очікувані наслідки та мета законодавчої пропозиції (законопроекту);
- ▶ визначення питань для оцінки: питання мають відповідати встановленим цілям законодавчої пропозиції (законопроекту), очікуваним наслідкам, а також охоплювати проблеми, про які зазначають стейкхолдери;
- ▶ точки порівняння: питання для оцінки законодавства рекомендується формувати так, щоб вони відповідали (або принаймні були порівнюваними) тим питанням, які порушувалися під час попередньої оцінки впливу законодавчої ініціативи, тобто до прийняття закону;
- ▶ збір даних для оцінювання: важливо, щоб оцінка базувалася на об'єктивних даних та фактах, а також позиціях стейкхолдерів. Докази (ефективності та результативності підходу, запропонованого законопроектом/законом) для оцінки можуть містити інформацію з багатьох джерел. Це можуть бути як кількісні дані (статистичні дані, опитування), так і якісні (позиції зацікавлених сторін, наукові статті, експертні коментарі). Достовірні (надійні, доведені) дані необхідні для опису проблем, реального розуміння їхніх наслідків, аналізу попереднього та фактичного впливу рішень.

---

<sup>14</sup> 'Better regulation' toolbox 2023. Chapter 6 — How to carry out an evaluation and fitness check // European Commission, 2023. 66 p.

У посібнику «Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль»<sup>15</sup> Вестмінстерський фонд за демократію (WFD) окреслив **ключові підходи до оцінки законодавства**:

- › оцінка ефективності: чи досягнув закон мети, як норми закону розв'язали проблему, наскільки ефективними є ці норми тощо;
- › правова оцінка: наявність необхідних підзаконних актів для виконання норм закону, узгодженість законодавства з іншими законами, наявність невизначеностей тощо.

**Для якісного оцінювання законодавства WFD рекомендує враховувати такі принципи:**

- › оцінка законодавства не може бути виконана занадто швидко після набуття чинності законом;
- › моніторинг та оцінка мають здійснюватися за чіткими питаннями та визначеними методами збору інформації;
- › як результат має бути підготовлений звіт про імплементацію законодавства та рекомендації для його покращення.

**Для оцінювання законодавства важливо зважати на наявні людські та фінансові ресурси.**

Оцінка всіх наявних законів є нереалістичною та нераціональною, тому доцільно проводити добір законів для оцінки на основі визначених критеріїв. Такими критеріями можуть бути: необхідність виміру прогресу реформи, визначені пріоритети парламентських комітетів, запит громадськості або конкретної громади, важливість закону з погляду соціально-економічного впливу, наслідків для прав та свобод громадян.

Хоча поширеною практикою є оцінювання законодавства через 3–5 років після початку його застосування, за певних обставин доцільно здійснювати його на більш ранніх етапах. Це стосується законів, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, тих, що були ухвалені за прискореними процедурами або впливають на права та свободи громадян. Крім того, потреба в оцінюванні на ранніх етапах може виникати в разі наявності доказів негативного впливу законодавства, резонансних подій, тиску громадськості, а також у разі необхідності перегляду законодавства у зв'язку з політичними змінами, прийняттям інших законів тощо.

**Обсяг здійснення оцінки впливу законодавства залежить від мети.** Оцінка може здійснюватися як щодо всього закону, так і до окремих його структурних елементів або ж до декількох законів, що регулюють певну сферу. У деяких випадках також оцінюється законодавство, яке втратило чинність або термін дії якого завершується, з метою врахування його позитивних результатів та негативних наслідків у майбутньому. За результатами проведеної оцінки зазвичай готується звіт. Проте оцінка законодавства та підготовка відповідного звіту не є самоціллю.

Наприклад, у **Хорватії** є Закон «Про інструменти політики кращого регулювання»<sup>16</sup>, який застосовується в процесі підготовки та розроблення законів та інших нормативних актів, моніторингу їх виконання. Оцінка нормативних актів проводиться на підставі рішення компетентного органу, висновку уряду чи Сабору (парламент), а також у випадках, окремо визначених цим Законом. Сабор може своїм висновком доручити уряду провести оцінку нормативних актів для чинного закону та встановити термін для проведення такої оцінки.

<sup>15</sup> [Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny // WFD. Published on 27 June 2023.](#)

<sup>16</sup> [Zakon o instrumentima politike boljih propisa. 2023 // ZAKON HR.](#)

У Канаді постзаконодавчу оцінку для парламенту проводить Постійний спільний комітет з контролю нормативних актів на підставі рішення парламенту (на початку кожної сесії Сенат та Палата громад ухвалюють рішення про наділення цього комітету відповідними повноваженнями) та Закону про нормативні акти<sup>17</sup>. За наслідками оцінки нормативного акта комітет готує звіт, в якому може запропонувати скасувати в цілому чи частково акт державного органу.

Оцінка є одним з етапів законодавчого процесу та має слугувати передумовою для подальших дій задля покращення законодавства або пошуку інших інструментів розв'язання виявлених проблем. Ще однією метою оцінювання є налагодження діалогу між парламентом, урядом і стейкхолдерами. Така комунікація сприяє розробленню більш ефективних підходів до розв'язання проблем, які можуть виникати під час практичного застосування законодавства.

## 1.2. Оцінка законодавства в українському контексті та роль Парламенту

Якісна оцінка законодавства має ґрунтуватися на роботі, виконаній до ухвалення закону (коли він є ще проєктом), пояснювальній записці, меті, індикаторах її досягнення, аналізі впливу проєкту закону. Ключовою інституцією, що відповідає за таку роботу, є Верховна Рада України. Вона як єдиний законодавчий орган України розглядає та ухвалює закони, ініціаторами яких можуть бути народні депутати України, Кабінет Міністрів України та Президент. Для кожного законопроєкту визначається головний комітет, до предмета відання якого належить сфера законодавчої ініціативи. Головний комітет супроводжує законопроєкт від початку його реєстрації до етапу ухвалення кінцевого рішення щодо нього: протягом попереднього аналізу, підготовки до розгляду у ВРУ, доопрацювання тощо.

**Законодавча процедура**, визначена в Регламенті ВРУ<sup>18</sup>, серед іншого, передбачає:

- ▶ до всіх законопроєктів має бути надана пояснювальна записка, яка має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту, інформацію про мету та короткий зміст законодавчої пропозиції, очікувані наслідки, позиції стейкхолдерів тощо (ч. 1 ст. 91);
- ▶ якщо для впровадження норм законопроєкту необхідно внести зміни до інших законів, це має бути передбачено в розділі «Перехідні положення» законопроєкту або в одночасно внесеному окремому законопроєкті. До законопроєкту має додаватися перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроєкту в разі його прийняття (ч. 8 ст. 90);
- ▶ законопроєкт попередньо розглядається в головному комітеті, після чого ухвалюється висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії ВРУ. До висновку головного комітету додаються експертні висновки комітетів, відповідальних за питання бюджету, боротьби з корупцією та відповідності законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (ч. 3 ст. 93);

<sup>17</sup> [Statutory Instruments Act. 1985 // Government of Canada.](#)

<sup>18</sup> [Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI.](#)

- ▶ перед першим читанням усі законопроекти мають пройти наукову експертизу, а перед наступними читаннями — юридичну експертизу, яку мають забезпечувати відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ (ч. 2 ст. 103).

Отже, пояснювальна записка має давати інформацію про мету та можливі наслідки прийняття законопроекту, експертні висновки мають забезпечувати комплексний аналіз тексту законопроекту та запобігати прийняттю норм, які можуть призвести до правової невизначеності, суперечностей, мають корупційні ризики або створюють надмірне фінансове навантаження.

Регламент КМУ встановлює суворіші вимоги до пояснювальної записки до законопроекту, як порівняти з вимогами до законопроектів, ініційованих народними депутатами. Однак пояснювальні записки ні урядових, ні депутатських законопроектів не відповідають згаданим вище європейським стандартам<sup>19</sup> кращого регулювання в частині оцінки законодавчого впливу, показників та періоду моніторингу результатів реалізації закону.

Поступово оцінювання законодавчого впливу набуває актуальності серед українських парламентарів. Ще у 2022 році Лабораторія законодавчих ініціатив розробила Посібник з оцінки законодавчого впливу<sup>20</sup>, у якому докладно описані основні елементи та практики реалізації цієї методики. Цей аналітичний інструмент дає можливість оцінити законодавчу ініціативу в трьох вимірах:

- ▶ мета та обґрунтування необхідності прийняття законодавчої ініціативи;
- ▶ аналіз контексту та визначення проблеми, яку має намір розв'язати законодавча ініціатива;
- ▶ оцінка впливу, тобто прогнозований ефект від запропонованої дії.

Оцінка законодавчої ініціативи на етапі її розроблення може слугувати базою для визначення критеріїв ефективності під час моніторингу та оцінки реалізації закону після набрання ним чинності.

У 2023 році Парламент прийняв Закон України «Про правотворчу діяльність»<sup>21</sup>, який вступить у дію після закінчення воєнного стану. Цей Закон зобов'язує перед розглядом законопроекту проводити оцінку його впливу на суспільні відносини, після вступу закону в дію — здійснювати правовий моніторинг. Результати оцінки впливу проекту закону, включно з визначенням методів правового моніторингу та критеріїв (показників) для його проведення, мають бути викладені в пояснювальній записці до законопроекту.

Важливу роль в оцінці законів мають відігравати комітети ВРУ. Так, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», контрольна функція комітетів полягає, серед іншого, в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд ВРУ.

---

<sup>19</sup> Крім згаданих вище стандартів, важливим документом є також 'Better regulation' toolbox.

<sup>20</sup> Посібник з підготовки оцінки законодавчого впливу // Лабораторія законодавчих ініціатив. Опубліковано 27.12.2022.

<sup>21</sup> Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-ІХ.

Як і в європейській практиці, **Закон передбачає такі особливості правового моніторингу:**

- ▶ можливість добору законів, щодо яких буде проведено правовий моніторинг (з урахуванням суспільної важливості закону, його впливу на права та основні свободи людини і громадянина);
- ▶ визначення обсягу правового моніторингу (НПА; окремі структурні елементи відібраних НПА; набори НПА або окремих їхніх структурних елементів, що регулюють обрану сферу суспільних відносин (для виявлення узгодженості їх реалізації));
- ▶ обов'язковість використання достовірних даних для здійснення правового моніторингу (звіти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, складені на підставі закону; результати парламентських та комітетських слухань; розукрупнені статистичні дані; судова практика; наукові дослідження; звіти та інша інформація, опубліковані міжнародними організаціями, громадськими організаціями та політичними партіями; звіти, підготовлені за результатами проведених публічних консультацій; звернення громадян; інші джерела, зокрема відкриті, що містять необхідну для здійснення правового моніторингу інформацію);
- ▶ підготовку звіту за результатами правового моніторингу, що містить пропозиції та рекомендації.

Цим Законом встановлено, що **правовий моніторинг охоплює два компоненти:**

- ▶ **оцінка ефективності реалізації:** встановлення стадії реалізації закону, його ефективності, визначення запланованого та незапланованого впливу на тих, кого стосується дія закону. Здійснюється, як правило, через три роки з дня набрання чинності;
- ▶ **юридична оцінка:** визначення факту своєчасності прийняття підзаконних НПА, їх відповідності закону, наявності та змісту рішень Конституційного Суду України та (або) інших судів стосовно закону. Проводиться не раніше як через рік з дня набрання чинності (якщо інше не встановлено самим НПА).

Отже, проведення правового моніторингу сприятиме покращенню якості законодавства та перетворить законодавчий процес на цикл політики «від початку до кінця», де на першому етапі проводиться оцінка впливу та визначається потреба в законодавчому забезпеченні.

Оскільки законодавчий процес «від початку до кінця» передбачає, що, крім етапів розгляду законопроектів, парламент також аналізує виконання ухвалених законів, необхідними є достатня інституційна спроможність ВРУ (організаційне, методичне, фінансове забезпечення) та координація роботи ВРУ та КМУ. Про це також наголошується в Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ<sup>22</sup>, де в частині покращення законодавчого процесу, зокрема, рекомендовано:

- ▶ схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами законодавчої ініціативи (народні депутати України, Президент, Кабінет Міністрів України);

---

<sup>22</sup> Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України // упорядник Т. Таштанов. Вересень 2015 — Лютий 2016. 89 с.

- » у частині підсилення попередньої експертизи законопроектів рекомендується подавати до профільного комітету ВРУ так звану Білу книгу (інформаційно-аналітичний документ з описом проблеми та обґрунтуванням законодавчої пропозиції);
- » кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі мають бути предметом регулярного перегляду та забезпечуватися необхідними ресурсами.

# Розділ II

## Оцінка ефективності законодавства у сфері місцевого самоврядування

### 2.1. Огляд законотворчої діяльності Комітету

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування є головним комітетом, предметом відання якого, серед іншого, є розроблення, розгляд та супровід законопроектів у сферах місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Членами Комітету наразі є 27 народних депутатів України. У складі Комітету створено 15 підкомітетів<sup>23</sup>, зокрема:

1. підкомітет з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії;
2. підкомітет з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування;
3. підкомітет з питань адміністративних послуг та адміністративних процедур;
4. підкомітет з питань регіональної політики та місцевих бюджетів та інші.

Основними завданнями Комітету є здійснення відповідно до питань, що належать до предмета його відання, законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень ВРУ, виконання контрольних функцій.

До предмета відання Комітету, зокрема, належать такі питання:

- › законодавче забезпечення організації та порядку проведення виборів і референдумів;
- › адміністративно-територіальний устрій України;
- › організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади;

---

<sup>23</sup> [Про створення та визначення предметів відання підкомітетів Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування: рішення Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 3.11.2021.](#)

- ▶ засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;
- ▶ державна служба та служба в ОМС тощо<sup>24</sup>.

Законодавче регулювання питань місцевого самоврядування охоплює не лише сферу відповідальності профільного Комітету, але й перетинається з іншими напрямками, як-от фінансова та податкова політика, освіта, охорона здоров'я тощо. Однак саме цей Комітет відіграє основну роль у розробленні законодавчих актів, що визначають засади функціонування місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Аналіз статистичних даних<sup>25</sup> щодо кількості прийнятих НПА свідчить, що станом на кінець 2024 року впродовж IX скликання ВРУ Комітет виступав головним у розробленні 260 прийнятих документів: 205 постанов та 55 законів. За цим показником Комітет посів п'яте місце серед 23 парламентських комітетів, що вказує на його активну участь у формуванні законодавства.

Аналіз прийнятих постанов ВРУ за тематичними напрямками показав, що значна їх частина (28%) стосувалася розв'язання техніко-юридичних питань, зокрема щодо прийняття законопроектів у першому читанні, направлення їх на доопрацювання чи на повторне читання. Майже третина постанов (28,85%) була присвячена питанням адміністративно-територіального устрою, як-от зміна або встановлення меж населених пунктів, їх перейменування.

Представники ОМС, з якими проводилися інтерв'ю, висловлювали різні думки щодо загальної ефективності законодавства у сфері місцевого самоврядування та роботи Комітету. Більш схвально оцінювали ці питання представники громад, які мали особисту взаємодію з окремими членами Комітету та могли донести власні погляди щодо дієвості тих чи інших законодавчих актів.

Одним з позитивних аспектів, на який звертали увагу представники ОМС, є загалом продовження процесу децентралізації, навіть за умови воєнного стану та введення певних обмежень (наприклад, адміністрування місцевих податків і зборів, передача у приватну власність земель комунальної власності (зокрема сільськогосподарського призначення) тощо). Респонденти зазначали, що для парламенту наразі закони щодо місцевого самоврядування не завжди є пріоритетними. Попри це, низку важливих для громад питань було врегульовано на законодавчому рівні. У цьому контексті, зокрема, згадувалося про розширення повноважень старост і правила їх призначення в умовах воєнного стану, міжнародне співробітництво та використання гуманітарної допомоги.

Водночас сільські, селищні, міські голови також наголошували на низці недоліків у законотворчому процесі, що в результаті має негативний вплив на ефективність застосування законів. Наприклад, частина представників ОМС вважає, що ухвалення законодавчих ініціатив відбувається без попереднього вивчення та врахування позицій місцевого самоврядування. На думку голів деокупованих громад, законодавці не завжди володіють інформацією про стан справ, зокрема щодо потреб прифронтових та деокупованих територіальних громад. Отже, під час розроблення законодавства потреби та проблеми таких громад не завжди враховуються належним чином.

---

<sup>24</sup> Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX.

<sup>25</sup> Розподіл за головним комітетом Верховної Ради України (Всі комітети, IX скликання) // Верховна Рада України: Офіційний вебпортал парламенту України.

По-різному сільські, селищні, міські голови оцінюють швидкість прийняття законодавчих рішень. На думку деяких представників деокупованих громад, оперативність прийняття законів недостатня для своєчасної реакції на виклики сьогодення. Водночас є протилежна думка:

“*Єдине, що деякі рішення ухвалюються настільки швидко, що не встигаєш їх опрацювати. Вносяться проекти рішень, про які ти не знаєш, а потім ти дізнаєшся, що це вже стало законом, тому тут є проблема.*”

Сільські, селищні, міські голови також наголошують, що здебільшого під час підготовки законопроектів фінансово-економічне обґрунтування проводиться формально та не містить оцінки ризиків потенційного додаткового навантаження на місцеві бюджети. Крім того, не проводиться зіставлення очікуваних результатів реалізації законодавчих ініціатив та фінансових витрат, необхідних для їх впровадження. Така практика, коли місцевих бюджетів недостатньо для впровадження законодавчих норм, може призвести до ризику їх невиконання або виконання лише формально, що знижує ефективність прийнятих законів:

“*Пояснювальна записка пише: «Немає видатків державного бюджету». Ми повинні рахувати не тільки державний, а й зведений бюджет, бо це загальний ресурс країни, який сьогодні направлений на виживання, на те, щоб зберегти країну.*”

## 2.2. Реформа адміністративно-територіального устрою

Упродовж чинного скликання ВРУ значна увага приділяється законодавчому регулюванню питань у сфері адміністративно-територіального устрою. Хоча процес децентралізації розпочався ще у 2014 році, станом на початок 2020 року в Україні було створено 1 029 об'єднаних територіальних громад, водночас понад 6 тис. територіальних громад залишалися не об'єднані<sup>26</sup>.

Для завершення формування територіальних громад у квітні 2020 року був прийнятий Закон № 562-IX<sup>27</sup>, який надав КМУ право визначати території громад та їхні адміністративні центри. На думку опитаних представників місцевого самоврядування, відведеного до цього моменту часу на добровільне об'єднання було цілком достатньо. Тому ухвалення цього Закону стало логічним продовженням процесу децентралізації.

<sup>26</sup> В Україні створили 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйона людей // [Укрінформ. Опубліковано 13.01.2020.](#)

<sup>27</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: [Закон України від 16.04.2020 № 562-IX.](#)

Водночас у процесі реалізації цього Закону не всі його вимоги були виконані. Представники ОМС виокремили такі основні аспекти, що негативно вплинули на ефективність реалізації цього Закону та процес децентралізації загалом:

- ▶ деякі громади були об'єднані «в ручному режимі», без врахування їхньої спроможності;
- ▶ під час об'єднання громад не завжди бралася до уваги чисельність населення та територіальна доступність до послуг та ресурсів мешканців віддалених населених пунктів.

У результаті частина створених невеликих громад виявилися неспроможними (через обмежені кадрові та фінансові ресурси).

*“ Людей у них навіть немає в цій громаді, нема де взяти людей. Люди приїжджають з інших міст, щоб десь працювати, тобто... на виході 80% бюджету йде на утримання апарату. Не може бути такої громади, розумієте? ”*

Іншим питанням адміністративно-територіального устрою було створення нових районів, формування органів управління на регіональному та субрегіональному рівнях відповідно до Закону № 1009-ІХ<sup>28</sup>. Необхідність врегулювання цього питання була викликана змінами в адміністративно-територіальному устрої та потребою в підвищенні ефективності управління. Проте, на думку представників ОМС, реалізація положень цього Закону не змогла ефективно розв'язати всі проблеми в діяльності РДА. Проблемними залишаються такі питання:

- ▶ неоптимальний розподіл повноважень як між ОМС та органами виконавчої влади, так і між ОМС різних рівнів;
- ▶ взаємодія ОМС базового рівня як із районними радами, так і районними державними адміністраціями є вкрай обмеженою та неефективною.

*“ Зараз я не знаю, яку громаду не запитаю, там з районами взагалі нема ніякої співпраці, і там їхньої спроможності немає, ні функцій, ні повноважень. Ну, зараз єдине, що під час воєнного стану, їх там використовують більш активно. Але не знаю, якось треба було, напевно, або ставки робити на громади, або на райони. ”*

У зв'язку з цим сільські, селищні, міські голови говорили про необхідність ліквідації районних рад, а функції, які вони виконують, могли б бути інтегровані в обласні адміністрації або передані безпосередньо громадам. Це надало б можливість оптимізувати витрати на утримання цих структур та посилити здатність громад оперативно реагувати на зміни без залучення влади районного рівня.

<sup>28</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 № 1009-ІХ.

Наступним етапом врегулювання адміністративно-територіального устрою став Закон № 3285-IX<sup>29</sup>, який був прийнятий у жовтні 2023 року. Цим Законом було встановлено **порядок утворення, ліквідації, визначення та зміни меж територіальних одиниць, віднесення їх до різних категорій, найменування та перейменування** тощо. Закон дістав позитивну оцінку як актуальний та своєчасний крок у розвитку законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою.

Отже, прийняті закони стосовно реформи адміністративно-територіального устрою, певною мірою розв'язують актуальні питання. Проте, на думку представників опитаних громад, усе ж наявні ситуації, коли окремі громади не спроможні самостійно функціонувати, а відтак є потреба в перегляді чинного адміністративно-територіального устрою. Під час визначення територій громад необхідно враховувати не лише добровільне бажання, але й реальну спроможність, забезпечену достатніми фінансовими ресурсами. До того ж перегляду потребує саме методика формування спроможних громад.

## 2.3. Планування відновлення та розвитку територіальних громад

Невіддільним складником системного підходу до формування регіональної політики є розроблення стратегічних документів регіонального розвитку. У липні 2022 року було прийнято Закон № 2389-IX, яким, зокрема, документи, що визначають державну регіональну політику, розмежовано на два складники: документи стратегічного планування державної регіональної політики, до яких віднесено Державну стратегію регіонального розвитку, регіональні стратегії розвитку, стратегії розвитку територіальних громад, та документи реалізації державної регіональної політики (плани заходів з реалізації вказаних стратегічних документів, програми економічного і соціального розвитку територій).

Хоча розроблення проекту цього Закону розпочато ще до повномасштабного вторгнення, у процесі його доопрацювання також було враховано потребу визначення відмінного підходу до відновлення та розвитку територій, що зазнали негативних наслідків збройної агресії проти України. З цією метою було введено поняття «територій відновлення», для яких було запроваджено плани відновлення та розвитку регіонів та територіальних громад.

Проте, на думку голови однієї з деокупованих громад, використання терміну «відновлення» для територій, які продовжують зазнавати впливу військової агресії, є не зовсім коректним. У таких умовах ключовими поняттями є «стійкість» та «виживання», оскільки для цих громад актуальним наразі є забезпечення базових потреб жителів, а не повноцінне відновлення.

“ *Тобто немає єдиного підходу, тому що ніхто не знає, що з цією територією робити. Ну, якщо з цієї території ніхто не знає, що робити, то не потрібно називати це там «територія відновлення», ще щось. Територія має бути стійкості.* ”

<sup>29</sup> [Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 27.08.2023 № 3285-IX.](#)

Перешкодами для якісного розроблення стратегічних документів відновлення та розвитку для деяких громад є систематичні обстріли, зміни демографічної ситуації та відсутність чіткої державної політики щодо деокупованих, прифронтових та прикордонних територій. Як свідчить досвід однієї з прифронтових громад, будь-які стратегічні документи, розроблені в умовах воєнного стану, мають обмежений термін актуальності через постійну зміну ситуації.

*“ ...почали й закінчили (розробляти стратегію розвитку) і не будемо більше робити поки що. Бо ми за три роки, мабуть, тричі починали робити стратегію: два рази ми переписали повністю, третій раз побачили, що вже ну... Тому що у 2022 році це було одне бачення, у 2023 — інше, у 2024 взагалі розуміємо, що ніякого бачення бути не може до того, коли закінчиться війна.*

”

На практиці це призводить до формального підходу до розроблення стратегічних документів. Для деяких громад розроблення таких документів є вимушеним кроком, зумовленим потребою у їх наявності для залучення фінансування. Це підкреслює розрив між реальними потребами громад у поточних умовах та вимогами до стратегічного планування, що робить застосування законодавчих норм неефективним.

Водночас представники ОМС, що не перебували в тимчасовій окупації, мають інший досвід розроблення стратегічних документів. Вони зазначали, що робота над розробленням або оновленням стратегій розвитку триває. Проте цей процес потребує залучення додаткових фінансових ресурсів для зменшення навантаження на місцеві бюджети. Також про необхідність залучення партнерів до процесу розроблення стратегічних документів було згадано в контексті забезпечення їх відповідності європейським стандартам.

*“ Ну, тобто вони [міжнародні партнери] нам, по-перше, сказали, хочуть допомогти, коли буде писатися цей проєкт відновлення громади, коли буде стратегія розвитку, що вони хочуть нам допомогти імплементувати її до якихось європейських норм, тобто зробити так, щоб ця стратегія була читабельна і в Європі, і вона була зрозуміла.*

”

Законом передбачено, що під час розроблення регіональних стратегій розвитку мають враховуватися стратегії розвитку територіальних громад, які, своєю чергою, мають враховувати пріоритети, визначені регіональними стратегіями розвитку. Однак, як зазначили представники деяких громад, на практиці ці вимоги часто ігноруються. Подекуди регіональні стратегії розвитку можуть формуватися на основі суб'єктивних пріоритетів, що залежать від зв'язків між сільськими, селищними, міськими головами та обласною адміністрацією. Такий підхід не лише порушує визначені законодавчі норми, але й знижує ефективність стратегічного планування загалом.

“ Нас область просила, щоб ми там враховували їхнє бачення. Але не завжди в області є бачення. Ви розумієте, як це все робиться, якщо, умовно, міський голова не дуже подобається голові обласної адміністрації — це, умовно, так, то, звичайно, по стратегії на цей регіон буде дуже мало уваги. Уваги буде більше на ті території, які більш цікаві, чи де мер «зговорчивий».

”

## 2.4. Інститут старост

Іншим напрямом, якому було приділено значну увагу ВРУ, стало **вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост**:

- ▶ у липні 2021 року був прийнятий Закон № 1638-ІХ<sup>30</sup>, яким, зокрема, внесено зміни до порядку номінації на посаду старости та вимог до розмірів старостинських округів;
- ▶ у липні 2024 року Закон № 3870-ІХ<sup>31</sup> врегулював порядок призначення старост в умовах воєнного стану, можливість у певних ситуаціях призначати виконувачів обов'язків старост, зменшення мінімальної кількості населення старостинських округів у громадах з низькими показниками густоти населення та низку інших питань.

Законодавче регулювання інституту старост дістало здебільшого схвальні відгуки серед опитаних представників громад. Серед позитивних моментів зазначали можливість призначати виконувачів обов'язків, заміщати старост у разі їх мобілізації.

Водночас сільські, селищні, міські голови зазначали, що не може бути універсального підходу до організації старостинських округів та визначення повноважень старост. Ці питання насамперед залежать від специфіки конкретної громади. Наприклад, представник однієї з прикордонних громад зауважив, що в умовах постійної міграції населення та нестабільної безпекової ситуації виникають труднощі у визначенні оптимальної структури старостинських округів. Представники ОМС, у яких безпекова ситуація більш стабільна, не зазначають значних труднощів у реалізації законодавчих норм, що стосуються функціонування інституту старост. Тому для забезпечення ефективності інституту старост у різних умовах законодавче регулювання має залишати простір для врахування локальних особливостей.

“ Умовно, специфіка прикордоння, специфіка центру, специфіка гірських територій — ми розуміємо, вона абсолютно різна. І аналогічна ситуація, підхід до формування тих самих округів.

”

<sup>30</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 № 1638-ІХ.

<sup>31</sup> Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану: Закон України від 17.07.2024 № 3870-ІХ.

Представники ОМС висловлювали різні думки щодо мінімального розміру старостинських округів. Водночас Законом № 3870-ІХ уже уточнено, що під час утворення старостинських округів мають враховуватися історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади, територіальна доступність до центру старостинського округу, яка має становити не більш ніж сім кілометрів.

На думку сільських, селищних, міських голів, внесені зміни щодо порядку призначень старост, а саме щодо врахування результатів громадських обговорень стосовно кандидатур, має позитивний вплив на ефективність їхньої роботи. Як зауважували представники ОМС, спільне рішення щодо кандидатури старости формує в жителів відчуття відповідальності за свій вибір, що покращує їхню співпрацю. Навіть попри те, що ці зміни вступають у дію після закінчення воєнного стану, у деяких громадах уже практикують проведення опитувань через «сходи села» або фокус-групи для вибору кандидатів на посаду старост.

*“ Зрозуміло, що староста не чарівник. Але якщо я його призначив самостійно, тоді запитань до нього буде більше. А так — це наше спільне рішення. І я думаю, що старості буде краще. Ну, краща підтримка людей, тому що це ж ви його висунули, підтримуйте тепер, суботники і так далі, збирайтеся, якісь активності проводьте. Ну, а ми допоможемо. ”*

На думку сільських, селищних, міських голів, основним завданням старост є забезпечення надання необхідних послуг (наприклад, адміністративних, соціальних тощо) жителям у старостинських округах. Для цього важливо, щоб старости мали певні професійні навички, зокрема у сфері надання таких послуг. Однак не всі старости мають необхідні знання та досвід для виконання цих функцій. Крім того, оскільки старости здебільшого перебувають у своїх старостах, вони залишаються ізольованими від решти апарату ОМС.

*“ Умовно, у нас ЦНАП, соціальний відділ, вони старост кличуть для того, щоб їх навчати, тому що вони випадають з процесу. І в цьому сенсі можливо, і не було б сенсу робити ці громадські слухання і вибори... тобто найпопулярніша людина стає старостою, але те, що він не вміє писати-читати, грамотно не може довідку сформувати й може людям проблеми наробити — це зворотна сторона медалі. ”*

Отже, на думку представників громад, підхід до добору кандидатур має балансувати між громадською підтримкою та забезпеченням необхідної кваліфікації старост для ефективної реалізації їхніх функцій.

## 2.5. Співробітництво громад та міжнародне територіальне співробітництво

Одним із напрямів, який перебував у фокусі законодавчої роботи Комітету поточного скликання ВРУ, було питання співробітництва між територіальними громадами в межах України, а також міжнародне територіальне співробітництво.

У січні 2023 року було ухвалено Закон № 2867-ІХ<sup>32</sup>, який передбачив низку змін у врегулюванні співробітництва громад. Цим Законом громадам було надано можливість доєднуватися до вже наявних договорів про співробітництво та комбінувати різні форми співпраці. Попри наміри законотворців оптимізувати процес організації **співробітництва громад**, представники ОМС зазначали суттєві труднощі, що виникають у процесі застосування норм цього Закону.

“ Відповідно, він (Закон) покликаний, щоб місцеве самоврядування виробляло нову стратегію співпраці, кооперації, але, на мою думку, він занадто ускладнений, забюрократизований... Ми йдемо по цій процедурі, по проєкту, по погодженню виконкому потім, прийняття рішень на сесії потім, це насправді дуже довго.

”

Надмірна зарегульованість організації співробітництва між громадами створювала значне адміністративне навантаження, що особливо відчувалося в невеликих громадах, які мають обмежений кадровий потенціал. Складність процедур організації співробітництва стала ще більш відчутною у масштабних проєктах, що передбачають участь великої кількості громад. Сільські, селищні, міські голови зазначали, що на практиці співробітництво між громадами часто будуватиметься не на формальних процедурах із застосування норм закону, а на особистих контактах, довірі та спільних інтересах.

З метою спрощення процедури організації співробітництва громад, зокрема в частині уточнення термінології, адаптації процедури ініціативи та організації співробітництва до особливостей режиму воєнного та надзвичайного стану, уточнення вимог договорів про співробітництво тощо, ВРУ в травні 2025 року прийняла Закон № 4425-ІХ<sup>33</sup>.

Крім співробітництва між громадами в межах України, дедалі більшої актуальності набуває міжнародне територіальне співробітництво. З огляду на важливість євроінтеграційних процесів, а також потребу в залученні міжнародних партнерів до відновлення постраждалих територій, є необхідність у впровадженні відповідного законодавчого регулювання. У квітні 2024 року був прийнятий Закон № 3668-ІХ<sup>34</sup>, яким встановлена законодавча рамка організації міжтериторіального та транскордонного співробітництва. Хоча формально Закон набрав чинності, станом на грудень 2024 року не всі необхідні підзаконні акти були розроблені та ухвалені Міністерством розвитку громад та територій України (Міністерство). На думку одного з опитаних

<sup>32</sup> Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад: Закон України від 12.01.2023 № 2867-ІХ.

<sup>33</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад: Закон України від 13.05.2025 № 4425-ІХ.

<sup>34</sup> Про міжнародне територіальне співробітництво України: Закон України від 24.04.2024 № 3668-ІХ.

представників ОМС, причиною такої затримки стала реорганізація Міністерства<sup>35</sup> та кадрові ротації в Уряді.

Відсутність підзаконних актів уповільнила початок роботи громад у частині укладення договорів про міжнародне територіальне співробітництво за визначеними Законом нормами. Попри те, що ефективність прийнятого Закону оцінювати зарано, представники ОМС висловлювали занепокоєння щодо потенційних ризиків у його практичному застосуванні, серед яких особливо виокремили такі:

- ▶ **надмірна складність** організації міжнародного територіального співробітництва може негативно вплинути на спроможність невеликих громад брати в ньому участь, оскільки такі громади здебільшого не мають відповідного досвіду, необхідних фінансових та людських ресурсів. Особливо ці проблеми актуальні для громад, які перебували в тимчасовій окупації та долають наслідки воєнних дій на своїх територіях. З огляду на це таким громадам необхідна всебічна підтримка в організації всіх процесів, а також можливість забезпечувати гідний рівень оплати праці спеціалістів, залучених у проекти міжнародної співпраці;
- ▶ **тривалий процес узгодження договорів** про співробітництво з Міністерством. Встановлений Законом 30-денний строк погодження проектів угод про міжнародне територіальне співробітництво суттєво обмежує можливість оперативної реалізації громадами ініціатив міжнародної співпраці;
- ▶ **недостатня кадрова спроможність** ОДА та Міністерства координувати проекти міжнародного співробітництва, що може призвести до затримок в укладанні відповідних угод;
- ▶ **недостатня стандартизація меморандумів** про міжнародне співробітництво, на думку голови однієї з громад, може обмежити можливість контролю умов укладених договорів, хоча і забезпечує певну гнучкість, яку громади зараз використовують на практиці.

## 2.6. Інші питання, що впливають на ефективність застосування законодавства та потребують подальшого врегулювання

Однією з основних перешкод для ефективної реалізації повноважень представники ОМС вважають неоптимальний розподіл повноважень між ОМС та органами виконавчої влади. Це ускладнює розуміння зон відповідальності органів влади різного рівня та негативно позначається на фінансуванні окремих сфер. На думку представників ОМС, для підвищення ефективності їхньої роботи необхідно не лише чітко окреслити повноваження, а й запровадити фінансові механізми, що даватимуть можливість реалізовувати їхні функції відповідно до потреб громад.

---

<sup>35</sup> До вересня 2024 року функціонувало Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

“

*У нас в цілому недофінансоване місцеве самоврядування в частині делегованих повноважень. Закон про місцеве самоврядування не фінансується, хоча й передбачає делеговані повноваження від держави, які мають фінансуватися сто відсотків за рахунок державного бюджету. Нам же не передають сто відсотків грошей на делеговані повноваження, які нам уряд передав як місцевому самоврядуванню.*

”

Представники ОМС наголошували, що повноваження ОМС постійно розширюються, що призводить до зростання видатків за обмежених місцевих бюджетів. За таких умов доводиться визначати, які дії є пріоритетними, оскільки часто немає достатніх ресурсів для виконання всіх зобов'язань, закріплених на законодавчому рівні.

Наразі державні субвенції, що направляються на місцеві потреби, проходять через обласні адміністрації, що створює ризик розподілу коштів у «ручному режимі» залежно від суб'єктивних факторів, а не об'єктивних потреб громад. Тому серед представників ОМС є думка про потребу зміни такого підходу та перерахування коштів державних субвенцій безпосередньо на рахунки бюджетів місцевого самоврядування, що дасть можливість ОМС краще планувати свої видатки та відповідно ефективніше виконувати свої функції.

Серед інших важливих рішень, на які очікують громади з червня 2024 року, є підписання Президентом Закону щодо можливості ОМС **надавати фінансову та матеріальну підтримку сектору безпеки та оборони** в період дії воєнного або надзвичайного стану (законопроект № 9559-д<sup>36</sup>). За словами голови однієї з громад, така ситуація потенційно створює загрози притягнення до відповідальності деяких сільських, селищних, міських голів за рішення про допомогу ЗСУ.

Іншою проблемою, що була озвучена представниками ОМС, є неможливість виконання вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо обов'язкового розроблення **комплексних планів просторового розвитку територій до 1 січня 2025 року**. Загалом представники ОМС позитивно оцінювали ідею розроблення таких планів, однак наголошували на низці перешкод, що можуть виникнути:

- ▶ витратність розроблення комплексних планів за умови обмежених місцевих бюджетів;
- ▶ відсутність у громадах професійних експертів, залучення яких необхідне для дотримання встановлених стандартів та технічних вимог;
- ▶ зміни демографічної ситуації, суттєві руйнування ускладнюють розуміння про перспективи розвитку деяких громад.

<sup>36</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України: проєкт Закону України, реєстраційний № 9559-д від 30.08.2023.

Для розв'язання цієї ситуації представники ОМС очікують на прийняття законопроекту № 12283<sup>37</sup>, яким пропонується відтермінувати обов'язкове розроблення комплексних планів просторового розвитку до 1 січня 2028 року. Станом на початок 2026 року законопроект готується до другого читання.

Серед інших питань, що впливають на ефективність роботи ОМС та потребують додаткового законодавчого врегулювання, сільські, селищні, міські голови зазначали необхідність **перегляду вимог до процедури голосування місцевих рад** щодо ухвалення рішень про безоплатну передачу земельних ділянок комунальної власності в приватну. Наразі, згідно з чинним законодавством (Закон № 1423-ІХ<sup>38</sup>), такі рішення можуть бути ухвалені лише за умови отримання двох третин голосів депутатів місцевої ради. Як зазначив один із представників громад, ця вимога є практично нездійсненною. Проблема полягає в тому, що в місцевих радах значна частина депутатів складають свої повноваження через обмеження на виїзд за кордон, що ускладнює процес досягнення необхідної більшості для ухвалення таких рішень.

“ Але 2/3 голосів — це було безглузде рішення по землі. 2/3 голосів у Верховній Раді — це зміни до Конституції. А що для громади земля — це Конституція? Слухайте, це робоче питання. А ми не можемо збирати 2/3 голосів, бо депутати складають свої повноваження, бо прийняли рішення, що їм не можна за кордон виїжджати. ”

Сільські, селищні, міські голови також згадували про потенційні **ризики втрати проектної спроможності громад**, зокрема в контексті залучення кваліфікованих спеціалістів до роботи з міжнародними проектами. Для запобігання таким ризикам громади вбачають необхідність запровадження механізмів доплати цим спеціалістам. Такий підхід сприятиме збереженню висококваліфікованих кадрів та стимулюватиме їхню активну участь у міжнародних програмах. Як свідчать результати інтерв'ю, громади вже вдаються до альтернативних шляхів забезпечення додаткової оплати таким спеціалістам, проте ці механізми є тимчасовими та не завжди ефективними. Доцільним рішенням представники ОМС вважають врегулювання цього питання на законодавчому рівні. У цьому контексті перспективним є законопроект № 10284<sup>39</sup> від 24 листопада 2023 року, який передбачає створення умов для надання фінансових стимулів фахівцям у межах міжнародної проектної діяльності. Станом на початок 2026 року законопроект готується до другого читання.

<sup>37</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо продовження термінів дії документів з планування територій: проект Закону України, реєстраційний № 12283 від 03.12.2024.

<sup>38</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28.04.2021 № 1423-ІХ.

<sup>39</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва: проект Закону України, реєстраційний від 24.11.2023 № 10284.

## 2.7. Труднощі в оцінці законодавства у сфері місцевого самоврядування

Оцінка ефективності законодавства має визначити, чи вдалося в результаті імплементації закону досягти його мети та наскільки фактичні результати застосування прийнятих законодавчих норм відповідають очікуванням законотворця. Основним джерелом інформації для розуміння мети та очікувань від впровадження законодавчих ініціатив є пояснювальна записка, у якій мають бути визначені цілі та завдання прийняття законодавчого акту, а також надано прогноз соціально-економічних та інших наслідків його дії.

Проте аналіз пояснювальних записок до розглянутих законів показав, що **мета часто подається в такій формі, що визначити ступінь її досягнення здається неможливим**. Основними проблемами у формулюванні мети, що ускладнюють оцінювання ефективності, є:

- ▶ **використання універсальних формулювань:** *«вирішення законодавчих недоліків», «врегулювання існуючих колізій у законодавстві», «розширення повноважень», «надання права на законодавчому рівні», «уточнення терміну»* тощо. Такі фрази більше описують загальне призначення законодавства, ніж визначають його цілі. У деяких випадках, коли мета закону формулюється в такий спосіб, сам факт його ухвалення може вважатися досягненням поставленої мети;
- ▶ **мета полягає у впливі на процеси, на які також впливають інші фактори**, не завжди пов'язані з основною темою закону: *«недопущення розбалансування місцевих бюджетів», «підвищення ефективності регіональної політики»* тощо. У таких випадках складно оцінити ефективність конкретного закону, оскільки неможливо відокремити його вплив на ці процеси від інших чинників, що не залежать від дії закону.

Сільські, селищні, міські голови також звертали увагу на невизначеність або незрозумілість мети деяких прийнятих законів. Про це йшлося, зокрема, у контексті розбіжностей між метою, заявленою під час розроблення законопроекту в пояснювальній записці, та фінальним текстом ухваленого закону.

“ Я рідко розумію, рідко зустрічав, щоб у пояснювальній записці була викладена справжня мета законопроекту... Це традиція українського парламенту, тут нічого не поробиш. Потрібно читати текст законопроекту, бо навіть порівняльна таблиця може інколи не збігатися. ”

Прогнози соціально-економічних наслідків для розглянутих законів також здебільшого були зроблені так, що на їх основі **неможливо визначити критерії для оцінки ефективності** застосування законодавства. Серед типових недоліків, які ускладнюють проведення належної оцінки, можна виокремити такі:

- ▶ **підміна прогнозу обґрунтуванням необхідності прийняття закону**, коли прогноз фактично дублює аргументи на користь ухвалення законопроекту: *«дозволить»* або *«сприятиме»* досягненню визначеної мети;

- › **використання оцінювальних суджень:** *«передбачається значна економія державних коштів»*, прийняття закону *«забезпечить належне функціонування»*. Відсутність числових чи якісних показників унеможлиблює оцінку досягнення очікуваних результатів;
- › **нечіткі формулювання:** *«деякі адміністративні послуги»*, *«деякі органи виконавчої влади»*. Це обмежує розуміння масштабів впливу закону на конкретні сфери або процеси;
- › **опосередкований вплив закону на прогнозовані зміни:** *«вплив на розвиток регіонів»*, запобігання *«втрати керованості державою в умовах воєнного стану»*, сприяння *«протидії корупції та утвердженню принципу верховенства права»*. Проте положення закону мають опосередкований вплив на досягнення очікуваних результатів.

Ще однією проблемою, що була виявлена під час дослідження, є наявність у текстах законів положень, що **не відповідають визначеній у пояснювальній записці меті: така ситуація спостерігається щодо 6 із 13 проаналізованих законів**<sup>40</sup>.

Включення до законів положень, не пов'язаних із їхньою основною тематикою<sup>41</sup>, часто пов'язане з прагненням законотворця оперативно реагувати на надзвичайні ситуації.

Хоча такі випадки не несуть прямої загрози виконанню норм закону, пов'язаних з основною темою регулювання, така практика створює можливість законодавчо врегульовувати певні питання без попереднього аналізу, що ускладнює подальшу оцінку ефективності законодавства.

---

<sup>40</sup> Докладно — у додатку 1 до цього аналізу.

<sup>41</sup> Наприклад, Закон України від 17.11.2020 № 1009-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» містить норми щодо внесення змін до законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Кабінет Міністрів України», що пов'язані з питаннями повноважень першого заступника міністра та призначення члена КМУ відповідно.

# Розділ III

## Правова оцінка законодавства у сфері місцевого самоврядування



### 3.1. Чіткість формулювань та можливість застосування законодавчих норм на практиці

Щоб забезпечити ефективне застосування законодавства, однією з ключових умов є використання в НПА чітких формулювань та понять, які мають однозначне трактування. Це мінімізує ризики виникнення різних інтерпретацій законодавчих положень, спрощує їх практичне застосування.

Аналіз текстів законів у сфері місцевого самоврядування показав наявність порушень принципу правової визначеності: **неоднозначні формулювання зафіксовано в 7 із 13 розглянутих законів<sup>42</sup>**. Наприклад, **використання понять, що не визначені на законодавчому рівні та мають оцінювальний характер**. Такий підхід ускладнює однозначне трактування положень. Зокрема, одним із параметрів для визначення адміністративних центрів громад є термін «розвинена інфраструктура». Проте законодавство не надає роз'яснень щодо того, які конкретно об'єкти чи показники вважаються ознаками розвиненої інфраструктури. Іншим прикладом є характеристики населених пунктів: «переважно компактна забудова», «переважно садибна забудова», «компактне місце проживання», однак у законах не наведені параметри для визначення відповідності цим характеристикам. Подібні випадки можуть стати причиною застосування норм законів на основі суб'єктивних оцінок, що своєю чергою може зумовити різні підходи до їх застосування.

Сільські, селищні, міські голови також зазначали, що у своїй роботі стикаються з потребою в роз'ясненнях та методичних рекомендаціях щодо застосування законодавства. Представники ОМС зазначають, що в подібних ситуаціях вони зазвичай звертаються до асоціацій ОМС, які надають узагальнені рекомендації, інструкції та індивідуальні консультації. Крім того, методичну підтримку надають міжнародні проекти, у межах яких розробляються інформаційні матеріали. Високий рівень експертизи цих організацій сприяє підвищенню спроможності громад впроваджувати нові норми. Однак такі рекомендації щодо застосування законодавства мають неофіційний характер, а відповідальність за коректне застосування законодавства покладена виключно на ОМС.

<sup>42</sup> Перелік законів — у додатку 1 до цього аналізу.

“ Тобто в першу чергу самі влазимо в законодавство, бо нам з цим працювати. І нам відповідати за нього, а не органу, який надав роз'яснення. Він не несе відповідальності за це роз'яснення. Підпис ставить міський голова, секретар, заступник, бухгалтер.

”

Тому наявність нечітких норм у законах, обмежені кадрові ресурси юридичних відділів ОМС, особливо в невеликих громадах, ускладнюють коректне застосування законодавства. Часу та фахових знань часто бракує для глибокого аналізу законодавчих змін, а неукомплектованість юридичних служб у багатьох громадах посилює залежність від зовнішніх консультацій та роз'яснень.

## 3.2. Узгодженість законодавства з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями

Конституція України має найвищу юридичну силу. Тому всі закони та інші НПА мають їй відповідати. Якщо ж закони чи інші правові акти не відповідають Конституції, вони можуть бути визнані неконституційними та не можуть бути застосовані.

Станом на червень 2025 року на розгляді Конституційного Суду України були відсутні зареєстровані подання про оскарження проаналізованих законів<sup>43</sup>. Водночас це не виключає, що конституційні подання можуть розглядатися таким Судом у майбутньому.

У своїх висновках та зауваженнях Головне науково-експертне (ГНЕУ) та Головне юридичне управління (ГЮУ) надають результати оцінки текстів законопроектів та рекомендації щодо необхідних змін у разі потреби, де можуть вказувати на потенційно неконституційні положення. Проте врахування цих рекомендацій не є обов'язковим та може залежати від волі ініціаторів законопроекту.

Аналіз висновків ГНЕУ та ГЮУ стосовно розглянутих законопроектів показав, що **в більшості з них (10 з 13) були виявлені положення, які не відповідають Конституції**. Зокрема, це стосувалося таких основних аспектів:

- ▶ **невідповідність повноважень, що встановлює законодавча ініціатива, повноваженням, визначеним у Конституції:** визначення Урядом територій громад та їхніх адміністративних центрів, включення поселень до складу міст, селищ та сіл до категорії міст за рішенням ВРУ;
- ▶ **вживання термінів у значенні, що відрізняється від визначеного в Конституції:** «територіальна громада» у значенні адміністративно-територіальної одиниці.

Прийняті закони мають бути узгодженими з міжнародними зобов'язаннями, зокрема в контексті євроінтеграційних процесів. Відповідність законів міжнародним стандартам та зобов'язанням є необхідною умовою для інтеграції України в європейські структури. Відповідно до встановлених Регламентом ВРУ правил усі законопроекти після реєстрації направляються в Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу для отримання експертного висновку щодо відповідності міжнародним зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

<sup>43</sup> Перелік законів — у додатку 1 до цього аналізу.

Проте для 6 із 13 розглянутих законопроектів висновки щодо відповідності євроінтеграційним зобов'язанням не були розміщені на сайті ВРУ. Єдиним законопроектом, висновок до якого вказував на наявність міжнародних зобов'язань України, був законопроект № 9450<sup>44</sup> щодо міжнародного територіального співробітництва. Експертиза щодо європейської інтеграції виявила в цьому законопроекті низку суперечностей, зокрема відмінності в трактуванні поняття «*транскордонне співробітництво*» та надання центральним органам виконавчої влади повноважень щодо організації та координації проектів міжнародного територіального співробітництва. Отже, наголошено, що ці положення не відповідають філософії Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво. Комітет з питань європейської інтеграції рекомендував доопрацювати законопроект з урахуванням цих зауважень. Однак ці рекомендації були враховані лише частково, що в перспективі створює ризики в застосуванні норм цього Закону та закладає ймовірну необхідність внесення відповідних змін у майбутньому.

Крім зобов'язань у контексті євроінтеграції, Україна також має міжнародні зобов'язання у сфері місцевого самоврядування. Ключовим міжнародним правовим актом для держав-членів Ради Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС), яку Україна ратифікувала<sup>45</sup> у 1997 році. Тому всі закони, що стосуються сфери місцевого самоврядування, мають відповідати закріпленим у ЄХМС принципам.

Водночас у законах щодо місцевого самоврядування, які були розглянуті під час дослідження, наявні положення, що суперечать ЄХМС. Відповідно до проведеного аналізу текстів законів та висновків ГНЕУ та ГЮУ **майже в кожному другому законі (у 7 із 13) містяться норми, що не відповідають принципам, закріпленим у ЄХМС.** Серед основних принципів, що не були враховані, можна виокремити такі:

- ▶ ОМС мають можливість самостійно визначати власні внутрішні структури відповідно до потреб;
- ▶ попереднє з'ясування думки громад у разі зміни територіальних кордонів.

Окрім необхідності відповідності законодавства Конституції та міжнародним зобов'язанням, важливим є також узгодженість правових положень. Суперечності між новим законодавством та чинними нормами можуть ускладнювати процес застосування законів для ОМС.

Виникають ситуації, коли закони встановлюють різні вимоги. Зокрема, це стосується розроблення планів відновлення та розвитку територіальних громад, для яких у певних випадках встановлена обов'язкова узгодженість з іншим документом — програмою комплексного відновлення. Це закріплено у відповідному Порядку<sup>46</sup>, який було затверджено у зв'язку з прийняттям Закону № 2389-ІХ<sup>47</sup>. Водночас Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> [Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві: проект Закону України, реєстраційний № 9450 від 03.07.2023.](#)

<sup>45</sup> [Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР.](#)

<sup>46</sup> [Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731.](#)

<sup>47</sup> [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 № 2389-ІХ.](#)

<sup>48</sup> [Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI.](#)

визначає, що програма комплексного відновлення не належить до містобудівної документації, не є обов'язковою та розробляється за рішенням ОМС. Отже, на практиці ОМС стикаються з невизначеністю щодо того, які саме документи потрібно розробляти для виконання законодавчих вимог. Це не тільки створює плутанину та ускладнює адміністративний процес, але й збільшує ризик неефективного використання ресурсів та часу.

Про наявність суперечностей між деякими законами також вказують представники ОМС. У таких випадках саме вони ухвалюють рішення та несуть відповідальність за вибір правових положень, які будуть застосовані. Один із підходів у вирішенні, які положення використовувати, — орієнтація на дату прийняття законодавчих актів. Зазвичай вважається, що новіші закони є актуальнішими, навіть якщо чинні норми в інших законах залишаються неузгодженими з ними. Представники ОМС зазначають, що вони намагаються не використовувати застарілі норми, навіть якщо ті формально ще діють. Крім того, сільські, селищні, міські голови зауважили, що до уваги також береться рівень відповідальності за невиконання законодавчих положень. Якщо недотримання певної норми не тягне за собою значної відповідальності, такі положення можуть бути проігноровані.

*“ По-перше, потрібно орієнтуватися на законодавство свіже. По-друге, треба дивитися на відповідальність. Якщо, умовно кажучи, невиконання якоїсь норми тягне там незначну відповідальність або взагалі не тягне відповідальності. Ну, то ви ж самі розумієте, що як зручно, так і робити. ”*

Отже, наявність суперечностей між законами створює умови, за яких посадові особи ОМС ухвалюють рішення на основі власного трактування, сподіваючись уникнути юридичних наслідків. Проте за таких умов ризик різного читання положень законів різними суб'єктами ухвалення рішень зберігається, що негативно впливає на практичну реалізацію законодавчих актів.

### 3.3. Визначеність переліку необхідних підзаконних нормативно-правових актів для реалізації законів та своєчасність їх прийняття

Для ефективної реалізації норм прийнятих законів часто необхідними умовами є своєчасне ухвалення підзаконних актів задля забезпечення їх виконання, а також внесення змін у взаємопов'язані чинні закони. Виконання цього завдання значно спрощується, якщо в самому законі або в супровідних документах до його проєкту є чітко визначений перелік підзаконних актів та відповідальних за їх підготовку та ухвалення, а також встановлено строки виконання цих завдань. У такий спосіб можна забезпечити врахування всіх необхідних змін до законодавства для ефективної та своєчасної реалізації положень закону.

Проведений аналіз супровідних документів (ч. 8 ст. 90 Регламенту ВРУ) до розглянутих законів показав, що **в більшості випадків (10 із 13) перелік актів, які додатково треба прийняти або в які необхідно внести зміни, не надавався.** Крім того, поширеною є практика, коли в розділі «Прикінцеві та перехідні положення» закону встановлюється обов'язок забезпечити увідповіднення інших нормативно-правових актів прийнятим нормам протягом певного періоду.

Загалом аналіз своєчасності прийняття або внесення змін до інших нормативно-правових актів показав, що станом на кінець 2024 року **в 5 із 13 випадків оцінити дотримання строків виконання було неможливо**. Основними причинами цього були вимоги увідповіднення актів рівня місцевих рад або ОМС, виконання яких складно оцінити через численність необхідних перевірок, а також відсутність чітко визначених строків для ухвалення відповідних документів.

**Водночас, за оцінками опитаних представників ОМС**, процес увідповіднення місцевих НПА нормам нових законів розглядається як стандартна процедура, яка зазвичай не викликає значних труднощів. Якщо прийняття закону передбачає необхідність внесення змін до НПА місцевого рівня, такі зміни зазвичай реалізують поступово відповідно до практичного застосування нових норм.

*“ Деякі речі по ходу, деякі речі, наприклад, якщо закон не має зворотної сили, то поки ми не стикаємося у своїй діяльності з цим нормативним документом, то ми не залазимо в нього. Не вистачить часу все проводити... Тому працюємо тільки з тим, що безпосередньо вже на зараз впливає, а те, що станеться в майбутньому, то ми в майбутньому до нього приходимо. ”*

Такий підхід дає можливість уникнути додаткового адміністративного навантаження на юридичні відділи ОМС. Водночас це може призводити до ситуацій, коли актуалізація документів місцевого рівня не буде повною та вчасною, особливо в разі великої кількості змін у законодавстві та браку кадрів.

Крім того, представники ОМС акцентували на проблемах, пов'язаних із підзаконними актами, розроблення та ухвалення яких належить до компетенції Уряду. Зокрема, вони зазначали, що затримки в прийнятті цих документів уповільнюють процес застосування законодавства на практиці. Аналіз ухвалених законів підтверджує цю проблему: **із 13 досліджених законів лише для чотирьох підзаконні акти були затверджені в установлені строки**.

Сільські, селищні, міські голови зазначали, що навіть після ухвалення необхідних підзаконних актів залишаються питання щодо їх застосування на практиці. На думку одного з представників ОМС, підзаконні акти нерідко спотворюють або обмежують основні ідеї самого законодавства. Їхня складність і неузгодженість створюють додаткові труднощі для розуміння, що зумовлює потребу в численних роз'ясненнях, які часто суперечать одне одному та ще більше ускладнюють процес правозастосування.

*“ Інколи «підзаконка» абсолютно нівелює ідеї самого законодавства. Іноді вона звужує ті права, які надані в законі. Іноді вона пишеться так, що його неможливо зрозуміти, й постійно там ці роз'яснення, потім ці роз'яснення від різних суб'єктів цього процесу. ”*

# Розділ IV

## Вплив ОМС на формування законодавства



Врахування позицій та практичного досвіду представників ОМС є доцільним як на етапі розроблення законодавчих ініціатив щодо функціонування місцевого самоврядування, так і на етапі аналізу реалізації прийнятих законів.

Сільські, селищні, міські голови зазначали, що вони мають можливість долучитися до законотворчого процесу, однак ефективність їхнього впливу здебільшого визначається рівнем ініціативності та наявністю особистих контактів із народними депутатами. На їхню думку, взаємодія з профільним Комітетом є більш налагодженою та результативною, ніж з іншими комітетами ВРУ. Окремі депутати активно залучають представників громад у своїх виборчих округах до обговорення законодавчих ініціатив.

Окрім особистих контактів між сільськими, селищними, міськими головами та народними депутатами, є й інші шляхи впливу ОМС на законотворчий процес. Водночас кожен із них має як переваги, так і певні обмеження, що впливають на ефективність їх застосування.

**Всеукраїнські асоціації ОМС** відіграють роль посередників між територіальними громадами та законотворцем: вони аналізують законопроекти на етапі їх підготовки, а також отримують зворотний зв'язок від громад щодо труднощів у практичному застосуванні законодавства. Членство територіальних громад у всеукраїнських асоціаціях ОМС дає можливість їм формувати комплексні пропозиції, які відображають їхні потреби. Це особливо важливо для невеликих громад, які часто мають обмежені ресурси та недостатній адміністративний потенціал для самостійного захисту своїх інтересів.

Сільські, селищні, міські голови загалом позитивно оцінюють діяльність таких асоціацій, але вказують на потребу в посиленні ефективності їхнього впливу на законотворчий процес. Окремі представники ОМС висловлювали застереження щодо недостатньої дієвості асоціацій, наголошуючи, що їхня діяльність іноді має формальний характер або зосереджується переважно на підтримці офіційної позиції влади, а не на відстоюванні інтересів місцевого самоврядування. На їхню думку, ефективність була б вищою за умови кращої координації між всеукраїнськими асоціаціями та узгодженості їхніх позицій.

“ Думаю, що ще багато домашньої роботи треба нам зробити, громадам. Тому що в нас є чотири асоціації місцевого самоврядування, і через те, що вони всі не настільки об'єднані, іноді буває, що законодавець або маніпулює, або просто йому важко зрозуміти, або вибирає з ким ну... сьогодні нам вигідно із цією асоціацією позиції підтримати, завтра — з цією. Я думаю, що було б дуже добре, якби ми могли наші асоціації місцевого самоврядування об'єднати теж в один голос. ”

Ще одним інструментом взаємодії між громадами та законотворцем, про який згадували представники ОМС, є **платформи зворотного зв'язку**, які використовуються, зокрема, Комітетом. Це електронний ресурс ОМС<sup>49</sup>. Організовані в такий спосіб опитування дають можливість враховувати думку місцевого самоврядування. Водночас, як зауважили представники ОМС, ефективність використання таких опитувань залежить від активності та професійності учасників. Тому важливим є залучення до опитувань не лише сільських, селищних, міських голів, а також фахівців, які безпосередньо працюють з відповідними питаннями та законами.

Публічні заходи, зокрема **спеціалізовані форуми та круглі столи**, також є одним зі способів взаємодії представників територіальних громад та законотворців. На думку опитаних, такі заходи є корисними для обговорення та визначення необхідних напрямів змін. Але, як зазначають сільські, селищні, міські голови, ефективність таких подій часто знижується через недостатній рівень професійності учасників та відсутність конкретних рішень за підсумками дискусій. У деяких випадках залучення представників ОМС є скоріше формальністю, що не дає реальних результатів.

“ Я про комунікацію, про те, що в нас не питають. Я не знаю, вони проводять багато форумів, багато різних зустрічей. Чогось такого багато, а от такого конкретного я не знаю. ”

Водночас, попри всі наявні інструменти комунікації ОМС з законотворцем, іноді думка представників громад щодо законодавчих ініціатив та ефективності прийнятих законів не враховується. Як зазначили сільські, селищні, міські голови, це може бути пов'язано з політичними чинниками та обмеженими можливостями реального впливу Комітету на ухвалення законодавчих рішень.

“ Насправді, повторюся, багато залежить від політики. На жаль, якщо ми подаємо якісь пропозиції, їх відхиляють не тому, що вони нераціональні, а через політичну позицію з того чи іншого питання. ”

<sup>49</sup> Платформа консультацій з органами місцевого самоврядування: вебсайт (ресурс працює в тестовому режимі).

Отже, на думку представників ОМС, для посилення впливу місцевого самоврядування на законодавчий процес потрібно налагодити системну та якісну комунікацію громад з законодавцем, а також покращити координацію між профільними асоціаціями. Це дасть можливість враховувати потреби громад та оперативно адаптувати законодавство до поточних викликів.

“

*Ми всі працюємо в складних умовах, і завжди є якийсь «але», яке не дозволяє те чи інше щось зробити. Так само, чесно, ми всі люди, всі люди тут на місцях, і там на місцях всі люди. Тому я дуже сподіватимуся, що все-таки комунікація, вона буде правильною, що ми на правильному шляху, що ми чути мемо один одного, і на ті проблеми, щоб ми шукали не винуватих, а шляхи розв'язання. І це був би шлях до ідеального суспільства.*

”

# Рекомендації

---

Хоча вимоги щодо проведення оцінки впливу законопроектів та правового моніторингу реалізації прийнятих законів почнуть діяти після скасування (припинення) режиму воєнного стану, уже зараз можна вжити певних заходів парламентського контролю, які позитивно вплинуть на реалізацію законів та підвищать якість законодавства. Застосування наведених нижче рекомендацій як до законів у сфері місцевого самоврядування, так і загалом до законодавчого процесу, створить передумови для проведення правового моніторингу законів, прийнятих ще до закінчення воєнного стану, що забезпечить більш системний підхід до вдосконалення законодавчого регулювання.

## Що можуть робити законотворці:

- ▶ **проводити оцінку потенційного впливу законопроектів, аналізувати ресурсні можливості громад (фінансові, кадрові, інфраструктурні тощо),** що дасть можливість на етапі підготовки законодавчих ініціатив виявити можливі ризики та обмеження, а також встановлювати цільові показники, досягнення яких у майбутньому може слугувати індикаторами ефективності законодавчого регулювання;
- ▶ **враховувати результати проведених експертиз** щодо законопроектів (правової, фінансової, євроінтеграційної тощо), що сприятиме узгодженості з положеннями Конституції України, інших законів, дасть можливість уникнути нечітких формулювань та суперечностей;
- ▶ **передбачити обов'язкове проведення моніторингу та оцінки ефективності для найбільш важливих законів** шляхом включення цієї вимоги в прикінцеві положення з чітко визначеними відповідальними органами та строками проведення;
- ▶ **налагодити збір та обмін статистичними даними, необхідними для оцінки впровадження законодавчих норм,** через покращення взаємодії між Парламентом, Урядом, ЦОБВ, ОМС, іншими стейкхолдерами. Така співпраця має містити аналіз показників, що відображають стан справ як до, так і після ухвалення законів, що забезпечить об'єктивну оцінку їхньої ефективності;
- ▶ до набрання чинності Закону України «Про публічні консультації» **забезпечити своєчасне інформування зацікавлених сторін** щодо законодавчих ініціатив на етапі розроблення та впровадження законів, **залучення стейкхолдерів (ОМС, бізнес, громадські організації тощо) до обговорення** законодавчих норм та результатів їх виконання, що дасть можливість врахувати реальні потреби на місцевому рівні та зменшить ризик ухвалення норм, які є складними або неможливими для реалізації.

### Що можуть робити ОМС:

- ▶ **набувати членства у всеукраїнських асоціаціях органів місцевого самоврядування, брати участь у роботі таких асоціацій, тематичних заходах, опитуваннях щодо відповідних законодавчих ініціатив тощо;**
- ▶ **посилити комунікації представників органів місцевого самоврядування та законотворців, сприяти моніторингу та постзаконодавчому аналізу, впроваджувати моніторинг та оцінку результатів застосування законодавства на місцевому рівні** (збір статистичних даних, опитування жителів тощо), що дасть можливість виявляти проблеми на ранніх стадіях та інформувати про них законотворців. Навіть за відсутності формальних вимог до проведення правового моніторингу виявлення проблем на місцевому рівні та донесення цієї інформації до законотворців дасть можливість оперативно реагувати на труднощі, що виникають у процесі застосування законодавства;
- ▶ **сприяти підвищенню кваліфікації посадових осіб ОМС, насамперед юристів.**

### Що можуть робити ЦОВВ:

- ▶ **налагодити збір та обмін статистичними даними, необхідними для оцінки впровадження законодавчих норм, через покращення взаємодії між Парламентом, Урядом, ЦОВВ, ОМС, іншими стейкхолдерами.** Така співпраця має містити аналіз показників, що відображають стан справ, як до, так і після ухвалення законів, що забезпечить об'єктивну оцінку їхньої ефективності.

# Додаток 1

## Показники оцінки законодавства у сфері місцевого самоврядування

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
<u>562-IX</u>	Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад	У меті визначено, що реалізація положень Закону дасть можливість завершити процес формування спроможних громад та утворити райони відповідно до європейських вимог та стандартів. Водночас такі вимоги та стандарти не визначені. У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: <i>«на законодавчому рівні надати право»</i> .	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	У тексті Закону є поняття, що мають оцінювальний характер: <i>«розвинена інфраструктура», «як правило, розташований найближче до географічного центру»</i> .	Закон надає органам влади ширші повноваження, ніж це передбачено Конституцією: Уряд може визначити території громад та їхні адміністративні центри. Положення Закону не узгоджуються з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».	Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Прикінцевими положеннями було встановлено необхідність подання КМУ законопроекту про утворення районів у тримісячний строк. Проте відповідне питання було врегульовано Постановою ВРУ.
<u>1009-IX</u>	Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій	Пояснювальна записка до проекту Закону не розміщена на офіційному сайті ВРУ.	Текст Закону містить положення, які виходять за межі заявленого предмета регулювання: зміни до законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України».	Неоднозначних формулювань не зафіксовано.		Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Підзаконні НПА були затверджені вчасно.

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
943-IX	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі	Мета сформульована за напрямками з визначенням завдань, що дозволяє оцінити факт її досягнення. У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: « <i>уточнення терміну</i> », « <i>надання повноважень</i> ». У прогнозі результатів було зазначено про « <i>значну економію державних коштів</i> » без визначення обсягів, що унеможливило точну оцінку досягнення.	Текст перед другим читанням було суттєво доопрацьовано та внесено низку змін, що, зокрема, вплинуло на неповну відповідність тексту Закону визначеній меті.	У тексті Закону є поняття, невизначені на законодавчому рівні: « <i>Центр Дія</i> ».		Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Не всі підзаконні акти були затверджені вчасно.
1025-IX	Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ	Мета визначена таким чином, що реалізація Закону може лише частково вплинути на її досягнення: « <i>недопущення розбалансування місцевих бюджетів</i> ». Опис мети містить некоректні формулювання, як-от « <i>підвищення ефективності сплати податку</i> », що є фактом, а тому не може оцінюватися з погляду ефективності.	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	Неоднозначних формулювань не зафіксовано. Виконання норм Закону залежить від прийняття відповідних рішень ОМС.		Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Закон не передбачає необхідність прийняття інших НПА, окрім увідповіднення НПА ОМС.

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
1258-IX	Про внесення зміни до статті 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: <i>«врегулювання існуючих колізій у законодавстві»</i> . У прогнозі результатів використовується загальне формулювання <i>«сприятиме протидії корупції та утвердженню принципу верховенства права»</i> , досягнення якого неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	Неоднозначних формулювань не зафіксовано.		Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Закон не передбачає необхідність прийняття інших НПА.
1638-IX	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: <i>«удосконалення правового регулювання інституту старост задля подальшого його розвитку»</i> .		У тексті Закону є поняття, невизначені на законодавчому рівні: <i>«громадські обговорення»</i> . Серед повноважень старост визначено виконання контрольної функції, проте не визначено юридичну силу та формат врахування рішень старост.		

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
2259-IX	Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану	Мета сформульована таким чином, що успішність її досягнення не залежить від ефективності застосування норм Закону та досягається автоматично шляхом прийняття Закону: <i>«регулювання особливостей здійснення повноважень», «спрощення процедури прийняття кадрових рішень»</i> . У прогнозі результатів було зазначено про запобігання <i>«втрати керованості державою в умовах воєнного стану»</i> , досягнення якого неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону містить положення, які виходять за межі заявленого предмета регулювання: зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про правовий режим воєнного стану». У прикінцевих положеннях Закону встановлено особливості оплати праці народних депутатів через внесення відповідних змін до Регламенту ВРУ.	Неоднозначних формулювань не зафіксовано.	Закон надає органам влади ширші повноваження, ніж це передбачено Конституцією: Президенту України приймати ухвалювати рішення про відсторонення посадових осіб від займаних посад, можливість висловлювати недовіру посадовим особам, призначення та звільнення яких належить до повноважень ВРУ, можливість Голови ВРУ ініціювати питання про висловлення недовіри.	Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надавався. Прикінцевими положеннями Закону визначено обов'язок КМУ увідповіднити свої НПА та забезпечити увідповіднення НПА міністерств та інших ЦОБВ.
2389-IX	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій	Мета визначена таким чином, що реалізація Закону може лише частково вплинути на її досягнення: <i>«удосконалення механізмів реалізації державної регіональної політики, підвищення її ефективності»</i> . У прогнозі результатів було зазначено про <i>«вплив на розвиток регіонів»</i> , який неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	Неоднозначних формулювань не зафіксовано.	Положення Закону не узгоджуються з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; зокрема в частині системи документів державної регіональної політики, процесу їх розробки розроблення та виконання.	Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надавався. У прикінцевих положеннях на КМУ було покладено зобов'язання забезпечити прийняття всіх необхідних НПА, увідповіднити свої НПА та НПА інших ЦОБВ, а також місцевих органів виконавчої влади нормам Закону. Не всі підзаконні акти були затверджені вчасно. Частина необхідних підзаконних актів станом на грудень 2024 року не затверджена.

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
2867-IX	Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: <i>«удосконалення порядку укладення договорів про співробітництво»</i> . У прогнозі результатів було зазначено про сприяння <i>«популяризації співробітництва територіальних громад, підвищенню спроможності територіальних громад та розвитку регіонів»</i> , що неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	У тексті Закону присутні є поняття, невизначені на законодавчому рівні: <i>«громадські обговорення», «додатковий договір про приєднання до співробітництва»</i> . Не визначено підстави для проведення засідань комісії для розгляду питань співробітництва в дистанційній формі.	Положення Закону не узгоджуються з Бюджетним кодексом у частині наявності бюджетних призначень у місцевих бюджетах на відповідні цілі.	Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Підзаконні НПА були затверджені вчасно.
3590-IX	Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: <i>«розширення можливостей для громадян брати участь у процесах місцевого самоврядування, а депутатів місцевих рад, керівників рад та працівників виконавчих органів рад ефективно здійснювати свої повноваження»</i> . У прогнозі результатів було зазначено, що прийняття Закону <i>«дозволить ефективно реалізовувати повноваження»</i> , що неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону містить положення, що неповною мірою відповідають його меті, зокрема щодо обов'язкового використання української мови під час засідань місцевих рад, що є дублюванням інших законів та не належить до предмета регулювання.	Законом передбачено «регулярне» оновлення даних щодо об'єктів права власності громад, проте не встановлено періодичність такого оновлення.	Неузгодженостей не зафіксовано.	Перелік законів та інших НПА, що потребують змін, не надався. Закон не передбачає необхідність прийняття інших НПА, окрім увідповіднення НПА місцевого рівня.

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
3870-IX	Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: «удосконалення», «вирішення законодавчих недоліків». У прогнозі результатів було зазначено про «належне функціонування інституту старост», що неможливо оцінити однозначно.	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	У тексті Закону є поняття, невизначені на законодавчому рівні: «старостинський округ», «центр старостинського округу». Принцип безперервності роботи старости не забезпечується повною мірою, наприклад, у разі звільнення старости до закінчення строку повноважень відповідної місцевої ради.	Встановлення Законом необхідності створення старостинських округів з визначеною мінімальною кількістю жителів не відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.	До законопроекту було надано перелік підзаконних НПА, що необхідні для реалізації положень Закону. Наявні неузгодженості щодо виконання норм Закону та прийняття необхідних НПА.
3285-IX	Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України	У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: «врегулювання окремих питань», «затвердження окремих засад».	Текст Закону відповідає предмету регулювання.	У тексті Закону є поняття, невизначені на законодавчому рівні та мають оцінювальний характер: «сталій склад населення», «переважно компактна, багатоповерхова забудова», «відокремлена територія», «ефективність та якість управління територією» та ін.	Закон надає органам влади ширші повноваження, ніж визначені в Конституції: міська рада може утворювати/ліквідувати райони в містах, надання ВРУ повноважень щодо включення поселень до складу міст, віднесення селищ, сіл до категорії міст. Положення Закону не узгоджуються з іншими законами: Законом України «Про землеустрій», Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ», Бюджетним кодексом України, іншими законодавчими актами. Передбачена Законом можливість включення поселення до складу селища, села може призвести до зміни території іншої громади без врахування її думки, що не відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.	Встановлені часові вимоги для прийняття підзаконних актів не були дотримані.

№	Назва	Визначення мети та можливість оцінки її досягнення (на основі пояснювальної записки)	Відповідність тексту Закону предмету регулювання	Чіткість формулювань та можливість застосування норм на практиці (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Узгодженість з Конституцією, іншими законами та міжнародними зобов'язаннями України (на основі висновків ГНЕУ та ГЮУ)	Визначення переліку законів та інших НПА, що потребують внесення змін або ухвалення та своєчасність відповідних дій
3668-IX	Про міжнародне територіальне співробітництво України	<p>У формулюванні мети використовуються універсальні фрази, які радше описують загальне призначення законодавчого регулювання: «удосконалення нормативно-правової бази», «розширення повноважень».</p> <p>У прогнозі результатів було зазначено про «створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці», що неможливо оцінити однозначно.</p>		Неоднозначних формулювань не зафіксовано.	<p>Закон надає органам влади ширші повноваження, ніж це передбачено Конституцією та Регламентом ВРУ: залучення комітетів ВРУ до координації міжнародного територіального співробітництва та моніторингу реалізації Державної програми розвитку міжнародного територіального співробітництва, можливість суб'єктів транскордонного співробітництва вносити пропозиції змін до законодавства.</p> <p>У висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу було зазначено про відмінності у визначенні поняття «транскордонне співробітництво» у запропонованому законопроекті та Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Залучення ЦОВВ до координації проектів міжнародного територіального співробітництва не відповідає філософії Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво, Європейської хартії місцевого самоврядування.</p>	До законопроекту було надано перелік підзаконних НПА, що необхідні для реалізації положень Закону. Підзаконні НПА — на стадії розроблення.

