



МІСЦЕВА ЄВРОПА В УКРАЇНІ

Огляд впливу євроінтеграції на органи місцевого
самоврядування



Polaris

Підтримка багаторівневого
врядування в Україні

Цей документ розроблено експертами програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні». Програма фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International – частиною Шведської асоціації місцевих і регіональних влад SALAR, яка представляє асоціацію в міжнародній діяльності.

Березень 2026

ЗМІСТ

Подяка	4
Список скорочень	5
Резюме	7
1. Вступ	9
2. Як вступ до ЄС вплинув на органи місцевого самоврядування в інших країнах?	12
2.1. Огляд	12
2.2. Релевантні розділи та сфери <i>acquis</i> ЄС	16
3. Як вступ до ЄС вплине на органи місцевого самоврядування в Україні?	23
3.1 Вступ	23
3.2. Приведення національного законодавства та політики у відповідність до <i>acquis</i> ЄС	24
3.3. Ключові виклики для місцевої влади в межах різних розділів <i>acquis</i> ЄС	25
3.4. Доступ до фінансування ЄС	35
4. Наскільки органи місцевого самоврядування залучені до процесу вступу в Україні?	44
4.1. Огляд залучення місцевого рівня в інших країнах-кандидатах	44
4.2. Базова оцінка для України	45
5. Сфери для вдосконалення	51
Бібліографія	55

ПОДЯКА

Цей звіт підготовлено для Програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні», що фінансується Урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародного співробітництва та розвитку (Sida) та впроваджується SALAR International (частина Шведської асоціації місцевих і регіональних влад). Звіт складено Девідом Янгом (старший радник, SALAR International) та Мартою Супрун, експерткою з адвокації ініціативи Cities4Cities в межах Програми Polaris.

Висловлюємо подяку всім, хто щедро приділив свій час для ознайомчих інтерв'ю та подальших контактів: Віктору Тимощуку (експерт з політик, Підтримка доступності адміністративних послуг, Polaris); Марії Лук'яновій (керівниця команди, Фіскальна децентралізація, Polaris); Анатолію Мельничуку (експерт, Відновлення на місцевому рівні, Polaris); Кшиштофу Становському (міжнародний експерт, Підтримка асоціацій органів місцевого самоврядування, Polaris); Юлії Грицку (радниця Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції); Віталію Проценку (директор Департаменту стратегічного планування та регіональної політики Міністерства розвитку громад та територій України); Наталії Старостенко (менеджерка сектору регіонального та місцевого розвитку Представництва ЄС в Україні); Тарасу Добрівському, Сергію Шаршову та Ірині Пелих (виконавчий директор, заступник виконавчого директора та експертка з міжнародних відносин Всеукраїнської асоціації ОТГ); Олександру Василенку та Катерині Шалупні (перший віцепрезидент та начальниця юридичного відділу Української асоціації районних та обласних рад); Івану Слободянику та Ігорю Абрам'юку (виконавчий директор та заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації громад); Любіці Кошелюк та Миколі Сюську (керівниця команди та заступник керівника відділу регіональної діяльності Програми «U-LEAD з Європою», GIZ); Анні Сарані, Вероніці Чечоткіній та Григорію Борщу (координаторка з навчання, менеджерка програми «Фенікс» та провідний експерт Фонду Східна Європа).

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВАОТГ	Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
ВАГ	Всеукраїнська асоціація громад
АМУ	Асоціація міст України
CERV	«Громадяни, рівність, права та цінності» (програма ЄС)
КР	Комітет регіонів ЄС
ОГС	Організація громадянського суспільства
ВПМ	Віцепрем'єр-міністр
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄС	Європейські Співтовариства
ОВД	Оцінка впливу на довкілля
ВВП	Валовий внутрішній продукт
СКК	Спільний консультативний комітет
МІГ	Місцева ініціативна група
LEADER	Зв'язки між сільською економікою та заходами з розвитку (з франц.) (програма ЄС)
АОМС	Асоціація органів місцевого самоврядування
Мінрозвитку	Міністерство розвитку громад та територій України
Мінекономіки	Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства
NDICI	Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва
НУО	Неурядова організація
NUTS	Номенклатура територіальних одиниць для статистики (з франц.)
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
РДУ	Реформа державного управління
УДІ	Управління державними інвестиціями

SALAR	Шведська асоціація місцевих влад та регіонів
SCTM	Постійна конференція міст і громад (Сербія)
CEO	Стратегічна екологічна оцінка
ПДСЕРК	План дій сталого енергетичного розвитку та клімату
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
ПЗЕІ	Послуги, що становлять загальний економічний інтерес
МСП	Малі та середні підприємства
УАРОР	Українська асоціація районних та обласних рад
грн	Українська гривня (валюта)
ПРООН	Програма розвитку ООН
ПДВ	Податок на додану вартість

РЕЗЮМЕ

У цьому звіті проаналізовано ймовірний вплив вступу до ЄС на органи місцевого самоврядування в Україні, ґрунтуючись на досвіді інших країн-кандидатів і держав-членів, що нещодавно приєдналися, а також на огляді процесу гармонізації українського законодавства із правом ЄС. Цей документ не є вичерпною оцінкою впливу (оскільки така оцінка передбачає ґрунтовніше вивчення вимог ЄС та особливостей їх впровадження безпосередньо в громадах), проте він надає змогу зробити декілька загальних висновків:

- Вступ до ЄС має суттєвий вплив на органи місцевого самоврядування. За оцінками Комітету регіонів ЄС, понад 70 відсотків законодавства ЄС впроваджується саме на місцевому та регіональному рівнях. Аналіз підтверджує: **понад половина з 35 розділів *acquis* ЄС** містить питання, що безпосередньо стосуються місцевої влади.
- Водночас у минулому органи місцевого самоврядування **не були належним чином залучені** до цього процесу. Існує ризик, що голови територіальних громад «прокинуться занадто пізно» і з'ясують, що вони не готові виконувати зобов'язання, взяті від їхнього імені, або не здатні повноцінно скористатися можливостями фінансування з джерел ЄС. Це може створити проблеми для країни в цілому.
- Органам місцевого самоврядування потрібно **розбудовувати кадрові та фінансові спроможності** для переходу на стандарти ЄС. За браку спроможності виникає загроза **ненавмисної рецентралізації**, коли певні повноваження можуть бути повернуті центральному уряду або його територіальним підрозділам.

У нинішніх країнах-кандидатах спостерігається вища обізнаність щодо викликів та можливостей євроінтеграції. **Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС)** відіграють ключову роль у процесі євроінтеграції як організації, що мають стратегічне бачення: вони водночас представляють місцеві інтереси перед центральним урядом і допомагають у підготовці своїм членам, які завантажені щоденними пріоритетними завданнями.

Наведені нижче приклади (серед багатьох інших у розділі 3 звіту) ілюструють характер очікуваного впливу:

- Кластери громад будуть змушені інвестувати у 200 об'єктів **управління відходами** (вартістю понад 40 млн євро кожен), тоді як 6000 **комунальних сміттєзвалищ** підлягають закриттю та рекультивації. Потрібні сучасні **очисні споруди**, щоб виправити ситуацію, за якої лише половина стічних вод проходить повне біологічне очищення, а третина скидається у водойми взагалі неочищеною. Україна вестиме переговори про перехідні періоди в цих сферах, проте варто уникати досвіду деяких нових членів ЄС, які отримали **величезні штрафи** за рішенням Суду ЄС через недотримання встановлених термінів.
- АОМС мають бути активніше залучені до **інклюзивного партнерства, яке ухвалює рішення щодо використання коштів структурних фондів ЄС**, зокрема коштів фонду регіонального розвитку, європейського соціального фонду та фонду згуртованості, що стануть доступними Україні після вступу. Зобов'язання виділити понад 1 млрд євро грантів у межах програми Ukraine Facility на субнаціональний рівень є позитивним кроком, проте можливість буде втрачено, якщо уряд розподілятиме ці кошти як цільові субвенції, а не як підтримку проєктів (наприклад, через Державний фонд регіонального розвитку).
- Україна значно відстає від сусідньої Молдови у створенні місцевих ініціативних груп (МІГ), які можуть залучати **фінансування ЄС для розвитку сільських територій**. Більшість територіальних громад мають сільські території, тож місцева влада могла б сприяти створенню таких груп спільно з бізнесом та громадськістю. Деяким новим членам ЄС довелося домовлятися про зменшення фінансування для таких груп, оскільки їх було підготовлено недостатньо.

- Виконуючи важливі повноваження у **сфері соціального захисту**, громади в Україні потребуватимуть адміністративної спроможності для впровадження нової системи **закупівель** соціальних послуг згідно зі стандартами ЄС. Помилки у процедурах призводять до затримок і зайвих судових витрат. АОМС також мають стежити, щоб держава не ускладнювала процедури більше, ніж того вимагає безпосередньо право ЄС.
- Місцеві лідери повинні орієнтуватися у правилах ЄС щодо **державної допомоги**. Потрібна ретельна підготовка, щоб, наприклад, податкові пільги для індустріальних парків або субсидії комунальним підприємствам відповідали цим нормам. Інакше скарга до Єврокомісії вже наступного дня після вступу може спричинити серйозні наслідки, аж до збоїв у наданні послуг чи банкрутства отримувачів допомоги, яку визнають незаконною.
- **Декарбонізація енергетики та транспорту** відповідно до кліматичних цілей ЄС вимагає від громад значних витрат на модернізацію автопарків, перехід на відновлюване паливо в системах опалення, термомодернізацію будівель тощо. Проте, реалізуючи принцип «відбудувати краще, ніж було», громади мають шанс очолити цей порядок денний завдяки планам дій сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК) і міської мобільності, залучаючи громадян до ініціатив — від створення велодоріжок до підтримки утеплення осель.
- Громади постають перед значними витратами у сферах **охорони здоров'я, транспорту** та в інших сферах, щоб забезпечити доступність послуг для осіб з інвалідністю згідно з нормами ЄС щодо недискримінації. З іншого боку, це один із багатьох прикладів того, як місцеві заходи, спрямовані на забезпечення дотримання стандартів ЄС, безпосередньо покращують якість життя.

Ситуація в Україні є **унікальною серед країн-кандидатів** не лише через війну, але й через стрімкість процесу вступу, високий рівень децентралізації після реформ 2014 року та потужну підтримку цих перетворень з боку ЄС. Це підвищує ставки для громад і робить роль АОМС ще вагомішою.

Певні передумови для активного залучення місцевого рівня до процесу вступу вже видаються виконаними, хоча дотепер така участь була зосереджена переважно на питаннях регіональної політики. Це, безперечно, важлива сфера, проте далеко не єдина. Розділ 5 звіту містить низку пропозицій щодо вдосконалення процесу, зокрема:

- Чотири всеукраїнські АОМС, попри певну розбіжність інтересів, отримали б перевагу, якби виступали **єдиним голосом у питаннях євроінтеграції**. Вони могли б адвокувати збільшення кількості місць у робочих групах, що супроводжують переговори про вступ (наприклад, з питань довкілля чи розвитку сільських територій), та активніше долучатися до визначення пріоритетів і моніторингу використання коштів ЄС.
- Наполегливо рекомендується продовжувати **діалог з інституціями ЄС**, щоб відстоювати виконання індикаторів Плану України щодо децентралізації (зокрема, щодо внесення змін до галузевого законодавства для чіткого розмежування повноважень) і відкривати майбутні проєктні можливості. АОМС слід також глибше вивчати майбутні зміни у **фінансовій структурі ЄС після 2027 року**.
- **Донорські проєкти можуть підтримувати АОМС** в процесі вступу до ЄС через проведення ґрунтовніших оцінок впливу за ключовими розділами *acquis* або місцевими функціями (наприклад, міське планування), фінансування фахівців з питань ЄС для координації мережевої діяльності або підготовку навчальних матеріалів для місцевих посадовців.
- У межах проєктів можна було б також розглянути підтримку новопризначених **заступників голів ОВА з питань євроінтеграції**, за умови, що це передбачатиме реальну взаємодію з ОМС, а не лише нагляд.

1. ВСТУП

У цьому розділі наведено огляд очікуваного впливу вступу до ЄС на органи місцевого самоврядування в Україні. Він ґрунтується як на досвіді інших країн-кандидатів і держав-членів, що нещодавно приєдналися, так і на аналізі поточного прогресу України у гармонізації законодавства та впровадженні стандартів ЄС на місцевому рівні. Звіт не претендує на вичерпність — такий підхід потребував би глибшого вивчення законодавства ЄС та національного законодавства в різних секторах, додаткових досліджень (в ідеалі із роботою на місцях) впровадження на місцях та значно більшого за обсягом документа.

Відтак, ми не ставимо за мету спрогнозувати кожен наслідок вступу чи перелічити абсолютно всі виклики та можливості для місцевої влади. Наше завдання — продемонструвати значущість євроінтеграції для громад і показати, як успіх цього процесу залежатиме від якості підготовки як центральної, так і місцевої влади. Такий широкий огляд допоможе представникам самоврядування визначити теми, що потребують детальнішого вивчення.

Ситуація в Україні порівняно з іншими країнами-кандидатами

У контексті підготовки громад до вступу в ЄС Україна відрізняється від інших країн-кандидатів за декількома важливими ознаками. По-перше, місцеве самоврядування в умовах війни стикається з набагато гострішими та нагальнішими викликами. Окрім людських втрат і масштабних руйнувань інфраструктури, місцева влада змушена була взяти на себе організацію територіальної оборони та підтримку збройних сил, евакуацію мешканців і прийом мільйонів внутрішньо переміщених осіб. Усе це — на тлі гострого дефіциту фахівців, скорочення фінансування та повної переорієнтації місцевого розвитку на цілі короткострокового відновлення. Ефективна реакція громад стала вагомим чинником надзвичайної стійкості України та підтвердженням успішності реформ децентралізації після 2014 року.¹

За нинішніх обставин зосередитися на технічних питаннях, порушених у цьому звіті, може бути непросто. Проте роль ЄС в Україні також обумовлена війною, і, дивлячись у майбутнє, представники громад зацікавлені в тому, щоб максимально використати можливості євроінтеграції для швидшої відбудови.

Друга відмінність — **надзвичайно стрімкі темпи процесу вступу**: від офіційної заявки (лютий 2022 р.) до завершення скринінгу (вересень 2025 р.) минуло лише два з половиною роки. Органи місцевого самоврядування та асоціації мали значно менше часу на усвідомлення змін, які принесе впровадження стандартів ЄС, ніж їхні колеги в країнах Західних Балкан.

По-третє, Україна досі перебуває **в процесі масштабної реформи децентралізації**. Хоча деякі її аспекти призупинені через війну, ЄС рішуче підтримує продовження цієї реформи. Зокрема:

- У звіті Єврокомісії за 2025 рік наголошується, що децентралізація «має залишатися центральним елементом зусиль України щодо виконання вимог вступу до ЄС».²
- План України (який деталізує узгоджені реформи та показники прогресу для отримання 50 млрд євро від Ukraine Facility) містить окремий розділ про децентралізацію. Серед погоджених реформ — подальший розвиток децентралізації, залучення громадян до ухвалення рішень на місцях та посилення регіональної політики.³

¹ Див., наприклад: Maryna Rabinovych et al, *Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance*, Governance, Vol. 37, Issue 4 (October 2024) pp. 1121–1140.

² Робочий документ персоналу Комісії, *Звіт щодо України за 2025 рік* (що супроводжує Повідомлення 2025 року щодо політики розширення ЄС), SWD(2025) 759 final, 4 листопада, с. 23.

³ *План України 2024–2027*, с. 184–194.

- Щонайменше 20% грантів у межах Компонента І цього інструменту (понад 1 млрд євро) мають бути «спрямовані на потреби відновлення, відбудови та модернізації субнаціональних органів влади України, зокрема місцевого самоврядування».⁴
- Дорожня карта реформи державного управління також передбачає заходи щодо місцевого самоврядування та вступу до ЄС. Окрім законодавчих заходів, необхідних для виконання показників Плану України, тут згадується також навчання посадовців ОМС для зміцнення їхньої спроможності щодо виконання вимог ЄС.⁵

На перший погляд, це забезпечує **українській місцевій владі міцніші позиції порівняно з іншими країнами-кандидатами**, коли йдеться про участь у процесі вступу до ЄС. Проте слід зважати на декілька застережень.

- Децентралізація залишається незавершеною, особливо на рівні районів та областей. Для фіналізації процесу необхідні зміни до Конституції, що неможливо в умовах воєнного стану. Тим часом районні ради мають украй обмежені функції та ресурси. Ані на районному, ані на обласному рівнях досі не створено власних виконавчих органів.
- У зв'язку з цим територіальні підрозділи держави на обласному та районному рівнях продовжують відігравати вагомий роль. Це частково зумовлено неминучим тиском централізації у воєнний час, коли державні адміністрації були реформовані в обласні та районні військові адміністрації. Проте навіть у невійськових питаннях держава перебирає на себе функції, які могли б принаймні частково належати регіональним або районним радам — прикладом є призначення заступників голів ОВА для координації підготовки до вступу в ЄС.
- Певні тенденції до рецентралізації спостерігалися ще до повномасштабного російського вторгнення. Наприклад, у сфері соціального захисту Міністерство соціальної політики вже тоді працювало над створенням єдиної платформи для надання соціальної підтримки, а у 2022 та 2025 роках частину повноважень громад було передано Пенсійному фонду України.
- Хоча підтримка децентралізації з боку ЄС є позитивним сигналом, наразі не зрозуміло, наскільки суворо контролюватиметься виконання показників Плану України. Зокрема, один із індикаторів (із терміном виконання у першому кварталі 2026 року) передбачає чіткіше розмежування повноважень між громадами, районами й областями, а також між місцевим самоврядуванням та державою. Законопроект щодо загальної концепції такого розмежування наразі готується, проте галузеві зміни, необхідні для уточнення повноважень (наприклад, в управлінні земельними, лісовими чи водними ресурсами), схоже, залишаються на паузі.
- Так само, хоча зобов'язання виділити 20 % грантів першого компонента Ukraine Facility (понад 1 млрд євро) субнаціональним органам влади є безпрецедентним для країн-кандидатів, досі невідомо, яким буде реальний обсяг додаткового фінансування і наскільки вагомим буде голос місцевої влади у прийнятті рішень щодо його використання.

Ці та інші теми будуть детальніше розглянуті в розділах 3 і 4. Наразі ж достатньо зауважити: попри сприятливі на перший погляд передумови для залучення місцевого рівня до євроінтеграції, представникам громад все одно доведеться наполегливо відстоювати своє місце в цьому процесі.

Ключові аспекти місцевого та регіонального самоврядування

Четверта відмінність полягає в тому, що попри незавершеність реформи децентралізації, на рівні громад Україна вже є **більш децентралізованою**, ніж більшість країн-кандидатів чи навіть деякі держави-члени ЄС.

⁴ Стаття 16 Регламенту Ukraine Facility.

⁵ Дорожня карта з питань реформи державного управління.

Адміністративно-територіальна реформа 2015–2020 років скоротила кількість одиниць першого рівня з 11 694 до 1469 об'єднаних територіальних громад, а кількість одиниць другого рівня (районів) — із 490 до 136. В Україні налічується 24 області (без урахування Автономної Республіки Крим та міст зі спеціальним статусом — Києва та Севастополя). Громади отримали додаткові функції (зокрема більшість повноважень колишніх районів) та відповідні ресурси. Оскільки середня чисельність населення громади становить близько 27 000 осіб (що більше, ніж, наприклад, у Норвегії чи Польщі), розмір громад не є перешкодою для надання широкого спектра послуг.

Повноваження громад охоплюють охорону здоров'я (причому деякі комунальні лікарні є сучаснішими за державні), управління дошкільними закладами, школами та професійно-технічними навчальними закладами, соціальні послуги (зокрема підтримку ветеранів та сімей військовослужбовців, що суттєво збільшило навантаження), цивільний захист, охорону довкілля (відходи, водопостачання, кліматичні заходи), захист прав споживачів тощо.⁶

Попри такий обсяг обов'язків, субнаціональні видатки до війни становили 11,3 % ВВП, що значно нижче за середній показник країн ОЕСР (17,1 % у 2020 році).⁷ Війна призвела до різкого зростання державного бюджету, що фінансується зокрема через підвищення податків та передачу частини доходів (передусім «військового» ПДФО) з місцевого рівня до державного. У той час як держбюджет у 2024 році зріс на 41,1 %, місцеві бюджети продемонстрували ріст лише на 2,1%, що значно нижче за рівень інфляції. Проте, на відміну від державного, місцеві бюджети в середньому залишилися збалансованими, зафіксувавши у 2024 році навіть невеликий профіцит (у 7,7 млрд грн).⁸

Податкові надходження (насамперед частка ПДФО, «єдиний податок» для малого бізнесу та податок на майно) склали 62 % доходів місцевих бюджетів у 2024 році — це відносно висока частка, яка за нормальних умов свідчила б про значну фіскальну автономію. Однак державні субвенції на виконання делегованих повноважень не покривають витрат повністю: понад 40 % видатків на освіту (найбільша стаття витрат) громади змушені фінансувати з власних доходів. Крім того, у більшості громад, особливо малих та середніх, власні доходи різко скоротилися через війну. Важливим моментом для цілей цього звіту є те, що в місцевих бюджетах (і тим паче в державному) майже немає фінансового «запасу» для покриття будь-яких додаткових витрат, пов'язаних із підготовкою до вступу в ЄС. Ключовим питанням для представників самоврядування стане те, якою мірою фінансування від ЄС та інших міжнародних партнерів зможе допомогти у розбудові спроможності на місцевому рівні.

В Україні діють чотири **асоціації органів місцевого та регіонального самоврядування** загальнонаціонального рівня: Українська асоціація районних та обласних рад (УАРОР), Асоціація міст України (АМУ), Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад (ВАОТГ) та Всеукраїнська асоціація громад (ВАГ). Для стислості ми використовуватимемо тут термін **«асоціації органів місцевого самоврядування» (АОМС)**.

У структурі центральної влади **Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку)** відповідає за місцеве та регіональне самоврядування і за регіональну політику, включаючи майбутні механізми роботи зі структурними фондами та фондами згуртованості ЄС. Інші профільні міністерства, такі як нещодавно об'єднане **Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства (Мінекономіки)**, курують підготовку в інших сферах політики ЄС, що мають високу релевантність для місцевої влади. Ще одним ключовим гравцем у контексті євроінтеграції є **Офіс Віцепрем'єр-міністра (ВПМ) з питань європейської та євроатлантичної інтеграції**, на який покладено відповідальність за координацію переговорного процесу.

⁶ На основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

⁷ *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. Для ЄС аналогічний показник становив би 18,1 % ВВП (11,6 % — місцевий рівень плюс 6,5 відсотка — державний).

⁸ Ігор Онищук, *Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік* для проєкту Polaris.

2. ЯК ВСТУП ДО ЄС ВПЛИНУВ НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІНШИХ КРАЇНАХ?

2.1. ОГЛЯД

У ЄС кожна держава-член самостійно вирішує, як організувати місцеве та регіональне самоврядування. Це закріплено в Договорі про Європейський Союз і є очевидним з огляду на велику різноманітність систем серед (і навіть усередині) держав-членів.⁹ Тим не менш, місцеве та регіональне самоврядування (з моменту набрання чинності Лісабонським договором у 2009 році) визнається у Договорі, а місцеві та регіональні представники з 1994 року мають значну дорадчу роль у законодавчому процесі через Комітет регіонів ЄС (КР). За даними КР, «місцевий та регіональний рівень відповідає за імплементацію понад 70 % законодавчих актів ЄС» — цифра, яку регулярно цитують представники інституцій ЄС.¹⁰ Дослідження порядків денних місцевих рад у децентралізованих державах-членах зазвичай показують, що близько половини питань порядку денного перебувають під впливом законодавства та політики ЄС.¹¹



Вступ до ЄС означає прийняття великого обсягу договорів, законодавства, прецедентного права тощо, що по суті не підлягає обговоренню і відоме як «acquis» ЄС.¹² Частина з цього застосовується безпосередньо (наприклад, Загальний регламент про захист даних), частина — через національне законодавство, яке імплементує директиви ЄС (наприклад, Директива про енергоефективність). Знову ж таки, кожна держава-член сама вирішує, який обсяг відповідальності покласти на місцеву владу, але в децентралізованих системах «компетентними органами», згаданими в законах ЄС (наприклад, для видачі дозволів згідно з Директивою про послуги або реєстрації постачальників харчових продуктів згідно з правилами безпеки харчових продуктів), дуже часто є саме громади.

Не завжди може бути очевидним, що зміни в національному законодавстві зумовлені приведенням у відповідність до acquis, а відстежувати цей процес легше сказати, ніж зробити, враховуючи великий обсяг актів ЄС, які мають бути транспоновані та/або імplementовані. Тим не менш, для АОМС корисно передбачати майбутні зміни та намагатися впливати на процес узгодження, оскільки саме на цьому етапі існує певна гнучкість у визначенні того, як саме впроваджуються стандарти ЄС. Наведемо один приклад: у деяких країнах апеляції на рішення громад щодо закупівель (товарів, послуг та робіт) розглядаються виключно через суди, тоді як в інших вони спочатку потрапляють до незалежної комісії з розгляду, що може мати наслідки для вартості та тривалості апеляцій.

Таким чином, ще до того, як ми згадаємо про фінансування ЄС, стає зрозуміло, що місцевій владі в країні, яка приєднується до ЄС, є до чого готуватися. Це підтверджується численними оцінками, як ex ante (попередніми), так і ex post (наступними), щодо впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування (див. Бібліографію).

⁹ У статті 4 Договору зазначено, що ЄС поважає «національну ідентичність [своїх членів], притаманну їхнім фундаментальним структурам, політичним та конституційним, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням».

¹⁰ Комітет регіонів (2006), Висновок Комітету регіонів щодо Керівних принципів застосування та моніторингу принципів субсидіарності та пропорційності (2006/C 115/08).

¹¹ Див., наприклад, SALAR, "The EU in Local Politics: A Study of Agendas from Municipalities, County Councils and Regions" (2020) щодо одного з таких досліджень та посилань на інші.

¹² Від французького *acquis communautaire*, що означає «доробок Співтовариств», нині — Союзу.

Крім того, особливо в країнах, де національний дохід нижчий за середній по ЄС, місцева влада може розраховувати на отримання значної фінансової допомоги, спрямованої частково на допомогу у забезпеченні відповідності стандартам ЄС.



У Хорватії у перші роки після вступу кошти ЄС становили майже 80 % місцевих державних інвестицій.¹³

Управління частиною цих коштів може здійснюватися профільними міністерствами або агентствами на центральному чи регіональному рівнях, але життєво важливим інтересом місцевої влади залишається розуміння того, як ресурси розподіляються та програмуються, і що місцева влада може зробити, щоб допомогти ефективно їх використовувати.

Іншим аспектом, можливо, більш актуальним для нинішніх країн-кандидатів, ніж під час попередніх розширень, є те, що представники місцевих і регіональних влад часто є **надійними джерелами інформації**. У часи повсюдних кампаній з дезінформації вони можуть відігравати цінну роль у роз'ясненні громадянам реальності (як можливостей, так і обов'язків) інтеграції до ЄС.

Дивлячись на досвід попередніх вступів, ми можемо спостерігати декілька різних **типів впливу** на місцеву владу (або на здатність місцевої влади надавати послуги своїм громадянам), зокрема:

- Прямі фінансові вигоди від проектів, що фінансуються ЄС.
- Вигоди для якості життя від оновлених (наприклад, екологічних) стандартів.
- Потенційне зниження витрат завдяки більшому доступу до ринку або підвищенню прозорості використання державних коштів.
- Більша відкритість до міжнародних контактів та партнерств.
- Значні інвестиційні витрати на модернізацію інфраструктури та послуг.
- Витрати на забезпечення відповідності (та адміністративні виклики) новим вимогам.
- Юридичні проблеми (зрештою штрафи) у разі недотримання вимог (зазвичай для держави, хоча місцева влада або пов'язані з нею органи можуть підлягати відшкодуванню збитків та/або санкціям у деяких сферах).
- Потенційні затримки та/або перебої у наданні послуг (наприклад, у випадках надання незаконної державної допомоги або оскарження процедур тендерів).

Успішним вступом з точки зору органів місцевого самоврядування був би такий, що максимізує вигоди та мінімізує витрати, описані вище. Наступний підрозділ охоплюватиме конкретні сфери політики та розділи *acquis* ЄС, а в розділі 4.1 розглядається, що АОМС можуть зробити, щоб допомогти своїм членам підготуватися. Тим часом, досвід на сьогоднішній день підказує декілька загальних тем.

По-перше, доцільною є **рання підготовка**, принаймні на рівні АОМС. Якщо представники органів місцевого самоврядування чекатимуть, поки стане відома дата вступу, буде занадто пізно впливати на приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, а механізми розподілу фінансування ЄС вже можуть бути визначені. У деяких країнах, що приєдналися до ЄС з 2004 року, мери, можна сказати, «прокинулися занадто пізно» і виявили (наприклад), що їхньому місту з декількома тисячами мешканців знадобляться нові очисні споруди, але плани та фінансування для цього не були передбачені.

¹³ Marko Ercegović, 'Experience from Croatia' («Досвід Хорватії»), розд. 7 у A. Duman et al., «Вплив вступу до ЄС на місцеву владу в Боснії та Герцеговині» (проект звіту для SALAR International, 2019).

АОМС може знадобитися наполягати на залученні до процесу. Досвід свідчить, що позиція національних переговорників за замовчуванням (у яких достатньо роботи з координації внесків від різних частин центрального уряду) полягає в тому, щоб не залучати представників органів місцевого самоврядування або ставити їх в один ряд з бізнесом, профспілками, науковими колами та організаціями громадянського суспільства, можливо, у якомусь паралельному консультативному процесі. АОМС мають наголошувати на тому, що місцеве самоврядування – з його відповідальністю за імплементацію значної частини acquis ЄС – є чимось **більшим, ніж просто зацікавленою стороною**.

Базова обізнаність серед керівництва органів місцевого самоврядування є однією з корисних цілей для АОМС, що може допомогти передбачити потенційні проблеми та звернутися за порадою до експертів, коли це необхідно. Прикладами тут можуть бути непрозорі субсидії або інші економічні переваги для місцевих компаній (зокрема комунальних). Мерам або директорам комунальних підприємств не потрібно бути експертами у великому прецедентному праві щодо державної допомоги, але вони мають усвідомлювати, що такі рішення, як вигідні операції з нерухомістю або доступ до місцевих послуг за ціною, нижчою від собівартості, можуть бути проблематичними, якщо їх ретельно не підготувати.

Іноді проблемою є **надмірна імплементація** або «gold-plating» (позолочення) стандартів ЄС, тобто коли національна імплементація актів ЄС (зазвичай директив) йде далі, ніж того вимагає ЄС, що може призвести до додаткових витрат для місцевої влади. Прикладами тут є цілі з енергозбереження або процедури закупівель для контрактів меншої вартості. Це ще одна причина, чому представники органів місцевого самоврядування мають прагнути бути залученими до консультацій щодо законодавчого узгодження. Невиконання вимог на місцевому рівні часто має **юридичні наслідки для держави** – корисний аргумент під час адвокації спроможності місцевого самоврядування впроваджувати вимоги ЄС. Наведемо декілька прикладів зі сфери екології: саме Швеція опинилася в Суді ЄС, коли деякі громади не змогли (частково через нечіткі інструкції національних органів влади) виконати зобов'язання щодо моніторингу якості води в місцях для купання.¹⁴



Аналогічно саме Румунія, а не громади, отримала штраф у розмірі 1,5 млн євро плюс 600 євро за кожен день за кожне з 31 несанкціонованого комунального сміттєзвалища, які вона не спромоглася закрити, незважаючи на попереднє рішення Суду ЄС та тимчасове відхилення терміном понад 10 років від вимог Директиви про захоронення відходів.¹⁵

У деяких випадках самі органи місцевого самоврядування можуть постати перед наслідками. Наприклад, помилки в процедурах закупівель можуть наразити громаду на позови про відшкодування збитків від учасників торгів, які вважають, що з ними обійшлися несправедливо. Або якщо громада надає незаконну державну допомогу місцевому підприємству, це підприємство буде зобов'язане повернути отриману суму разом із відсотками, що може бути позитивним для місцевого бюджету, але потенційно руйнівним для підприємства та будь-яких місцевих послуг, які воно надає. Місцева влада також повинна знати про **принцип прямої дії** в праві ЄС, що означає, що окремі особи або групи інтересів можуть подавати апеляції на правових підставах ЄС у національних судах. Таким чином, навіть якщо національні органи влади не імплементують суворо законодавство ЄС, воно все одно може бути (і часто буває) примусово виконане через судову владу. Приклади тут включають невжиття заходів для досягнення цілей щодо якості повітря¹⁶ та місцевий податок на алкогольні напої, який, як виявилось, не відповідав директиві ЄС про акцизний збір.¹⁷

¹⁴ Справа C-368/00 Комісія проти Швеції.

¹⁵ Справа C-109/22 Комісія проти Румунії.

¹⁶ Справа C-752/18 Deutsche Umwelthilfe eV проти Freistaat Bayern (тут навіть виникло питання, чи може регіональний політик бути ув'язнений національним судом за невиконання вимог ЄС).

¹⁷ Справа C-437/97 EKW та Wein & Co.

З цих прикладів видно, що час прояву впливу може бути різним. Провадження про порушення та судові справи можуть тривати декілька років до свого завершення. Але в деяких сферах також існує потенціал для впливу **«з першого дня»**. Прикладом тут є державна допомога, де Європейська Комісія може вирішити розпочати розслідування за власною ініціативою або на основі скарги зацікавленої сторони (наприклад, конкурента оператора, який отримує допомогу).¹⁸

Процес вступу створює величезний **запит на спроможність на всіх рівнях державного управління**.



Нещодавно прийнята Молдовою програма вступу до ЄС охоплює близько 3 000 актів ЄС, які необхідно транспонувати та/або імплементувати.¹⁹

Тенденція центрального уряду пріоритезувати розбудову спроможності національних державних службовців є, мабуть, зрозумілою. Найважливішим питанням для АОМС є те, **як забезпечити місцевій владі необхідну спроможність, як людську, так і фінансову**, для впровадження тих аспектів, що підпадають під їхню відповідальність: від місцевих планів охолодження та опалення до оцінок впливу на довкілля, від енергоефективних будівель до стратегій сільського розвитку – та багато інших прикладів у наступних розділах.

Частина відповіді полягає в належному використанні можливостей фінансування ЄС, але досвід країн, що нещодавно приєдналися, свідчить про те, що отримати доступ до фінансування ЄС для місцевої влади часто виявляється важче, ніж очікувалося. Це частково тому, що профільні міністерства, центральні агентства та регіональні підрозділи держави залюбки переберуть контроль над цими ресурсами на себе, а частково – через труднощі з підготовкою, співфінансуванням та управлінням проєктами на місцевому рівні. Природно, що для країни в цілому важливо знайти найефективніші шляхи освоєння фінансування ЄС. Але ключовим інтересом для АОМС, який слід просувати на ранніх стадіях процесу вступу, є залучення місцевого рівня до **інклюзивного партнерства**, яке має визначати пріоритети використання та моніторингу коштів ЄС.

Насамкінець, який вплив процес вступу до ЄС може мати на **децентралізацію**? Судячи з регулярних звітів «пакета розширення», ЄС застосовує диференційований підхід, явно заохочуючи децентралізацію там, де це є національною метою (наприклад, Україна), водночас мало говорячи на цю тему в країнах, де подальша децентралізація не стоїть на порядку денному (наприклад, Боснія і Герцеговина). Приєднання до ЄС тягне за собою, по суті, передачу суверенітету з національного рівня на рівень ЄС, що в деяких випадках може посилити місцеву автономію, особливо якщо доступне додаткове фінансування ЄС.²⁰



Деякі представники шведського місцевого самоврядування зазначали, що вступ до ЄС зробив їх **«менш залежними від Стокгольма»**.²¹

¹⁸ Цікавою справою тут є Komunalna Izola, де два приватні оператори стоянок для яхт поскаржилися, що комунальне підприємство, яке експлуатує комунальну стоянку для яхт, отримує несправедливі переваги. Коротко кажучи, рішення було на користь громади, але з досить специфічних причин. Для всіх місцевих комунальних підприємств було б корисною справою розглянути можливі наслідки, якби їхні домовленості з громадою потрапили під подібну перевірку.

¹⁹ Національна програма вступу Республіки Молдова до ЄС 2025-29.

²⁰ Розглянемо для прикладу місто, що потерпає від забруднення повітря, де національні вимоги до вступу були невисокими, а ресурсів для вирішення проблеми – недостатньо. Вступ принесе суворіші стандарти та більш обов'язкову вимогу щодо розробки плану поліпшення якості повітря. Але він також принесе додаткові ресурси, а заходи в плані будуть визначатися на місцевому рівні.

²¹ Sex år i EU, p. 13.

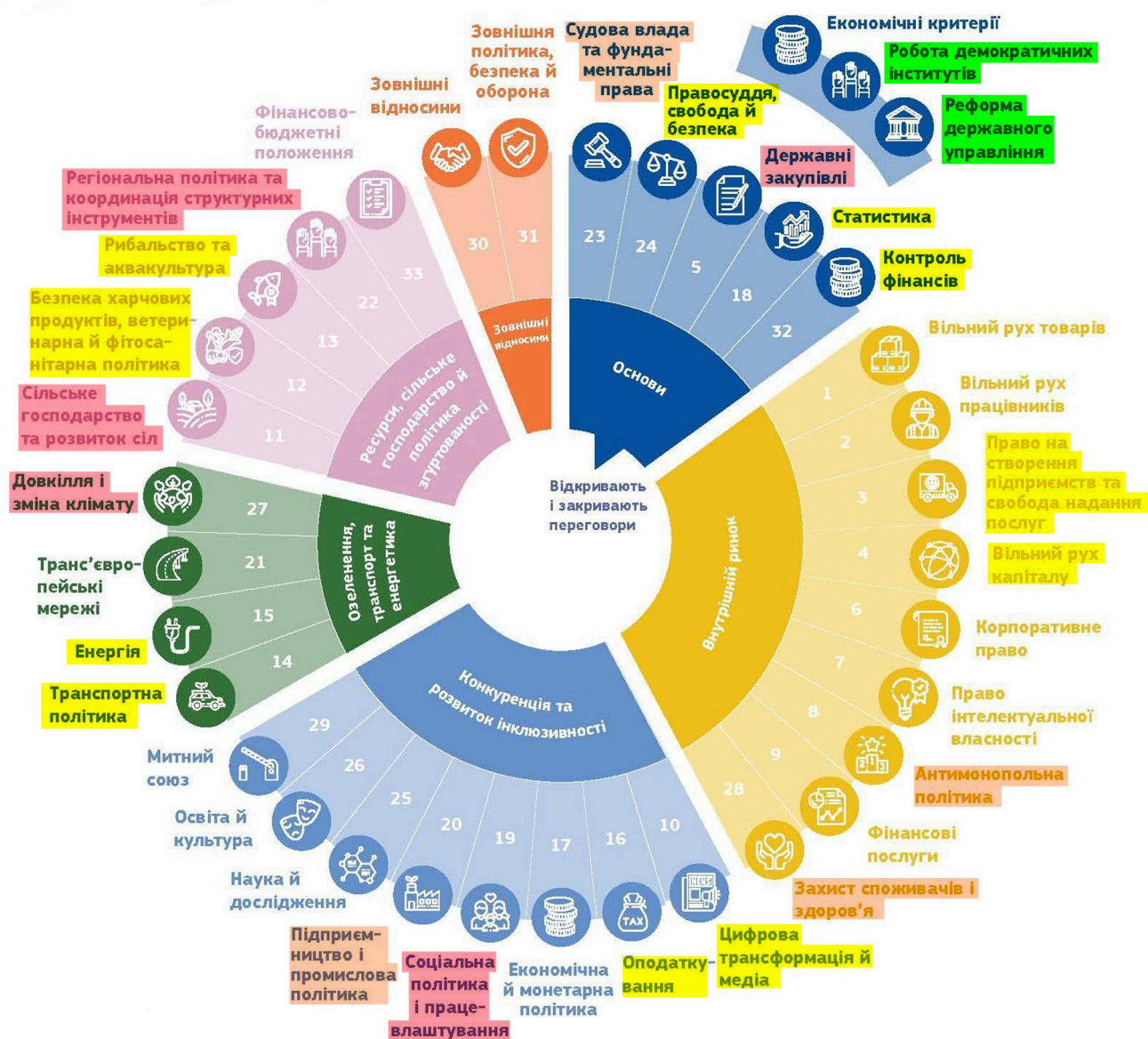
Враховуючи обмеження спроможності центрального уряду, місцева влада разом із вступом може отримати нові компетенції – наприклад, у сфері інспекцій з безпечності харчових продуктів або моніторингу екологічних даних.

З іншого боку, існує також ризик того, що вступ може призвести до ненавмисної рецентралізації, якщо брак спроможності на місцевому рівні відповідати стандартам ЄС призведе до передачі функцій регіональному або центральному уряду. Певні ознаки цього спостерігаються в деяких країнах-кандидатах у таких сферах, як екологічні інспекції або комунальні послуги з управління відходами та водопостачання. Таким чином, захист місцевої автономії є ще однією причиною для залучення АОМС до процесу вступу.

2.2. РЕЛЕВАНТНІ РОЗДІЛИ ТА СФЕРИ ACQUIS ЄС

На рисунку 1 показано розділи та сфери acquis ЄС. Ті з них, що загалом вважаються релевантними або важливими для місцевої влади, виділені кольором, переважно на основі того, чи проводили асоціації органів місцевого самоврядування у нинішніх країнах-кандидатах оцінку впливу та/або чи були вони залучені до робочих груп чи подібних структур, що супроводжують переговори про вступ. Тут необхідне застереження: питання, що стосуються місцевого самоврядування, є у більшості розділів, і залежно від місцевих компетенцій та специфічних для країни факторів, можуть існувати питання, які є важливішими в Україні, ніж деінде. Таким чином, цей рисунок і наступна таблиця розроблені лише як загальний орієнтир, що ґрунтується на поточному досвіді.

РИСУНОК 1. РОЗДІЛИ ТА СФЕРИ ACQUIS ЄС – РЕЛЕВАНТНІСТЬ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ



Джерело: на основі огляду розділів *acquis* Єврокомісією та відповідей на опитування від АОМС із 7 з 9 країн-кандидатів для семінару Platforma «EU-EaP Local Leaders Seminar: Strengthening Local Government Capacities for EU Engagement in the EaP Region», Брюссель, листопад 2024 р. Для розділів, зафарбованих жовтим (помаранчевим, червоним), принаймні одна (дві, три) АОМС провела оцінку впливу або взяла участь у робочих групах, що супроводжують переговори про вступ.

Розділи 34 («Інституції») та 35 («Інші питання») не показані на схемі; вони не є частиною кластерів, а розглядаються наприкінці переговорів, хоча розділ 34 також порушує питання для місцевої влади. «Реформа державного управління» та «Функціонування демократичних інституцій» також виділені (зеленим) як значущі для місцевої влади на думку авторів.

Таблиця 1 надає стислий огляд типів питань, що можуть виникати. Розділи та сфери *acquis* наведені у дуже приблизному порядку пріоритетності (на основі, як зазначено вище, нещодавнього досвіду та думки авторів, з тим самим застереженням). Знову ж таки, мета тут не в тому, щоб бути вичерпними, а в тому, щоб висвітлити ключові причини, чому **більшість розділів *acquis* стосуються як місцевої, так і національної влади**. По деяких рядках таблиці було написано розлогі звіти з детальними списками наслідків для місцевого самоврядування (див. Бібліографію).

Тут під релевантністю мається на увазі не лише те, що зазначені питання впливатимуть на місцеві громади, а й те, що представники місцевих органів влади мають певні можливості впливати на ці наслідки, чи то через вплив на національному рівні на впровадження стандартів ЄС, чи то через розбудову власної спроможності.

У рідкісних випадках може бути можливість впливу на рівні ЄС, наприклад, якщо АОМС зможуть надати дані, щоб допомогти переговорникам обґрунтувати запити на перехідні періоди. Але загалом можливість коригування правил ЄС під країни-кандидати є майже мізерною.

Таким чином, включення до наведеної нижче таблиці не означає, що місцева влада повинна бути «за столом переговорів у Брюсселі» або вимагати особливого ставлення, хоча участь у дискусіях, що супроводжують переговори про вступ у деяких із цих сфер, все ж може бути корисною (ми повернемося до цього питання в розділі 4.1).

ТАБЛИЦЯ 1: РОЗДІЛИ ACQUIS ЄС – КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Розділ	Вибрані ключові ідентифіковані питання
27. Довкілля та зміна клімату	Пряма релевантність для основних громадських обов'язків у сфері поводження з відходами, водопостачання та водовідведення, якості повітря, шуму, екологічних інспекцій, охорони природи тощо. Значні інвестиційні витрати на модернізацію інфраструктури громади, а також адміністративні вимоги – наприклад, екологічна інформація, оцінка впливу на довкілля (ОВД). Ймовірні тривалі перехідні періоди для ключових цілей ЄС, наприклад, щодо відходів і води, але громади повинні прагнути забезпечити реалістичні зобов'язання та достатню спроможність і ресурси. Потенційні проблеми включають брак спроможності проводити вимірювання (наприклад, якості води), брак обізнаності щодо необхідності ОВД, порушення (і зрештою штрафи) за (наприклад) недотримання термінів закриття сміттєзвалищ або модернізації очисних споруд.

22. Регіональна політика та координація структурних інструментів	Визначає рамки для структурного фінансування та фондів згуртованості ЄС, частина яких розподіляється на регіональній основі. Національна відповідальність, але місцеві представники повинні мати право голосу в інституційних механізмах та забезпечити включення до «партнерства», відповідального за програмування та моніторинг. АОМС також повинні допомагати членам розбудовувати спроможність через участь у проектах, що фінансуються за рахунок передвступної допомоги. Потенційні проблеми включають труднощі в доступі до фондів ЄС, якими керують на центральному чи регіональному рівнях, неспроможність країни в цілому максимізувати поглинання коштів та повернення коштів через помилки в управлінні проектами.
5. Публічні закупівлі	Правила ЄС для забезпечення того, щоб публічні закупівлі були відкритими для компаній з усього ЄС. Застосовуються через національне законодавство, але іноді «перевиконуються» (наприклад, роблячи процедури апеляції для контрактів меншої вартості обтяжливішими, ніж того вимагають правила ЄС). Вигоди від посилення конкуренції та прозорості, але менша гнучкість і потреба в значній адміністративній спроможності (або спільних закупівлях) для забезпечення коректності процедур. Потенційні проблеми включають затримки в наданні послуг та судові витрати/збитки у разі апеляцій.
11. Сільське господарство та розвиток сільських територій	Правила щодо сільськогосподарських ринків тощо здебільшого стосуються національних органів влади, але частини фінансування ЄС для розвитку сільських територій є релевантними для громад. Наприклад, кошти можуть бути використані для місцевої інфраструктури, для лісів у власності громади або для програми LEADER, за допомогою якої Місцеві ініціативні групи (МІГ) із представників державного, приватного секторів та громадянського суспільства впроваджують стратегії місцевого розвитку. Питання полягає в тому, наскільки добре місцева влада підготовлена до використання таких можливостей. Хорватія (серед інших) мусила в ході переговорів зменшувати суму, зарезервовану для LEADER, оскільки було створено недостатньо МІГ.
19. Соціальна політика та зайнятість	Правила ЄС щодо робочого часу, тимчасових контрактів, охорони праці тощо безпосередньо впливають на місцеву владу як на роботодавців. Там, де асоціації місцевих органів влади визнані асоціаціями роботодавців, вони можуть бути залучені до формування законодавства через соціальний діалог ЄС. Крім того, місцева влада часто відіграє важливу роль у соціальному захисті, а внесок у необов'язкову координацію політики ЄС може бути каналом для місцевого впливу на національному рівні. Можливості фінансування з Європейського соціального фонду.
8. Антимонопольна політика	Місцева влада повинна дотримуватися правил Договору про ЄС щодо державної допомоги (коротко: субсидії або інші переваги для суб'єктів господарювання, які можуть спотворити конкуренцію та торгівлю). Можливостей для зміни правил немає, але обізнаність та підготовка є обов'язковими. Допомога, визнана незаконною, має бути повернута, що може призвести до перебоїв у наданні послуг та неплатоспроможності отримувачів, включаючи (наприклад) комунальні підприємства, комунальні житлові компанії або місцевих транспортних операторів. Проблем часто можна уникнути, забезпечуючи виконання умов для звільнень або ретельно визначаючи зобов'язання з надання публічних послуг та виставляючи контракти на тендер.

23. Судова влада та основоположні права	Основоположні права включають більшість правил ЄС щодо гендерної рівності, недискримінації, захисту персональних даних та доступу до інформації, що має суспільне значення, з прямою релевантністю для субнаціональних урядів як роботодавців, надавачів послуг та органів публічної влади. У деяких країнах проблемою є політичний вплив на місцеві ЗМІ. Потенційні проблеми включають штрафи за порушення антидискримінаційного законодавства або законодавства про захист даних (хоча існує національна гнучкість щодо того, чи застосовуються санкції до державних органів). Також є позитивний потенціал для лідерства громад в цій темі, наприклад, через долучення до мереж таких як «Міста прав людини».
28. Захист прав споживачів та охорона здоров'я	Надавачі послуг у громаді повинні дотримуватися правил ЄС щодо захисту прав споживачів, тоді як місцева влада часто відіграє роль в інспекціях, правозастосуванні, інформуванні, вирішенні суперечок тощо. Залежно від місцевих компетенцій у сфері охорони здоров'я, на місцеву владу також можуть впливати обов'язкові правила щодо, наприклад, прав транскордонних пацієнтів або серйозних загроз здоров'ю, а також необов'язкова координація політики у сфері громадського здоров'я. Вони також можуть скористатися можливостями фінансування, такими як програма EU4 Health.
13. Рибальство	Як і у випадку з розвитком сільських територій, частина фінансування ЄС у цій сфері спрямована на підтримку місцевого розвитку під керівництвом громад та місцевих ініціативних груп з питань рибальства. Прибережні громади можуть допомагати у формуванні таких груп і надавати своїм громадам доступ до цього фінансування.
20. Підприємництво та індустріальна політика	Переважно необов'язковий (хоча слід звернути увагу на правила щодо прострочених платежів). Місцева влада може допомагати бізнесу отримати доступ до фондів ЄС для підприємництва та промислового розвитку, наприклад, через Програму єдиного ринку (з належним врахуванням правил державної допомоги – див. розділ 8 вище).
34. Інституції	Обговорюється останнім і не входить до кластерів, але стосується представництва нової держави-члена в інституціях та інших органах ЄС. Ключовим питанням тут для місцевого рівня є представництво в КР (Комітеті регіонів). Це включає всі рівні субнаціонального врядування, але кожна країна сама визначає баланс між (наприклад) регіонами та громадами. АОМС зазвичай відіграють певну роль у відборі та підготовці членів і часто виконують функції секретаріату, також для Спільного консультативного комітету (СКК), який створюється при Комітеті регіонів з країнами-кандидатами. Потенційні питання включають координацію між різними АОМС або рівнями субнаціонального врядування, або брак ресурсів для участі членів СКК у засіданнях у Брюсселі.
3. Свобода підприємництва і надання послуг	Громадам може знадобитися переглянути ліцензії, дозволи, місцеві нормативні акти тощо, щоб переконатися, що вони є недискримінаційними (між надавачами з держав-членів ЄС), необхідними (обґрунтованими справжньою метою політики) та пропорційними (не виходять за межі того, що необхідно для досягнення мети). Можлива роль (наприклад, у Сербії) у реєстрації та моніторингу ремісничої кваліфікації.

15. Енергетика	Директиви щодо енергоефективності, енергетичних характеристик будівель та використання відновлюваних джерел енергії безпосередньо впливають на органи місцевого самоврядування як на постачальників енергії та великих споживачів (будівлі, вуличне освітлення тощо). Наслідки також для планування та підтримки приватних домогосподарств щодо енергоефективності. Помітні вимоги включають виставлення рахунків на основі фактичного споживання, поступову відмову від викопного палива, наприклад, у системах централізованого опалення, та (для громад з населенням понад 45 000 осіб) місцеві плани охолодження та опалення.
14. Транспортна політика	Обмежена релевантність у повітряному та морському транспорті, але багато наслідків для місцевої влади, відповідальної за місцеві дороги, громадський транспорт та містобудування. Міські громади, які є транспортними вузлами, повинні мати плани сталої міської мобільності (SUMP) та надавати дані про міську мобільність. Якщо навести декілька прикладів, існують регламенти щодо прав пасажирів автобусного та залізничного транспорту, численні заходи з безпеки дорожнього руху та вимоги щодо енергоефективності та викидів транспортних засобів. Також доступне значне фінансування ЄС, наприклад, через механізм «Сполучення Європи» (Connecting Europe Facility).
12. Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика	Переважає для національних органів влади на рівні політики, але місцеві/регіональні органи влади часто впроваджують правила продовольчої безпеки, включаючи офіційні інспекції об'єктів приготування їжі (ресторани, кейтеринг тощо), а іноді ферм, кормів, ветеринарний контроль та добробут тварин. Численні директиви та регламенти ЄС у цих сферах.
10. Інформаційне суспільство та медіа	Регулювання телекомунікацій та медіа переважно для центральних органів влади, але на місцеву владу впливають вимоги щодо цифровізації послуг та стандарти інтероперабельності, кібербезпеки та доступності (включаючи, наприклад, для користувачів з інвалідністю). Можлива роль в ініціативах з цифрової грамотності та інклюзії або у сприянні розгортанню інфраструктури (наприклад, у сільській місцевості). Правила ЄС щодо аудіовізуальних медіа також актуальні, якщо місцева влада забезпечує або фінансує місцеве мовлення. Доступне певне фінансування ЄС, наприклад, через програму «Креативна Європа».
16. Оподаткування	Загалом стосується національних органів влади, але може бути дуже актуальним для місцевої влади, якщо місцеві податки та збори несумісні з acquis (як це сталося, наприклад, в Австрії з місцевим податком на алкогольні напої). Можуть знадобитися коригування системи ПДВ (як, наприклад, у Швеції), щоб компенсувати місцевій владі податок, сплачений на вхідні ресурси для діяльності, звільненої від оподаткування.
32. Фінансовий контроль	Головним питанням для місцевих влад (та комунальних підприємств тощо) є достатня адміністративна спроможність для впровадження прийнятих міжнародних стандартів державного внутрішнього фінансового контролю. Місцеві представники повинні забезпечити достатню чіткість у національних нормативних актах та бюджетних системах, а також те, щоб у зусиллях з розбудови спроможності (навчання, посібники тощо) враховувалися потреби розпорядників місцевих бюджетів.

18. Статистика	Переважно для національних установ, хоча місцева влада є важливим джерелом даних (наприклад, щодо поводження з відходами, дошкільної освіти, дозволів на будівництво тощо). Такі питання, як визначення регіонів NUTS (релевантне для розподілу регіональних фондів ЄС), також становлять інтерес для представників місцевих/регіональних влад.
24. Правосуддя, свобода та безпека	Здебільшого для національних органів влади, хоча можлива релевантність для муніципальної поліції в деяких країнах або для місцевих ініціатив, пов'язаних, наприклад, з міграцією, торгівлею людьми або наркотиками.
4. Вільний рух капіталу	Здебільшого для національних органів влади, хоча можливі наслідки для місцевих/регіональних влад, якщо вони мають повноваження затверджувати правочини із землею (як, наприклад, у Словенії щодо сільськогосподарських земель). Загалом положення мають бути недискримінаційними та дозволяти вільний рух капіталу, але деякі нові держави-члени вели переговори про перехідні періоди до повного скасування обмежень на купівлю іноземцями.
Інші розділи	Декілька інших розділів, не виділених на рисунку вище, також можуть бути релевантними. Наприклад, у межах розділу «17. Економічна та монетарна політика» може прискіпливо вивчатися політика щодо державного боргу, включаючи місцеві запозичення. Або в межах розділу «26. Освіта та культура» координація політики ЄС може бути актуальною для громад, активних, наприклад, у сфері дошкільної освіти. Або громади, разом із місцевими академічними установами, можуть мати інтерес до розділу «25. Наука та дослідження», який охоплює програму фінансування Horizon Europe. Таким чином, відсутність певного розділу вище не слід сприймати як його нерелевантність, а лише як те, що АОМС ще не намагалися (наскільки нам відомо) більш детально оцінити місцевий вплив цього <i>acquis</i> ЄС або не брали участі в переговорних робочих групах.

Також на рисунку вище виділено сфери «Функціонування демократичних інституцій» та «Реформа державного управління» (частина кластера «Основи» — Fundamentals). Хоча (наскільки нам відомо) АОМС не проводили оцінку впливу і не були залучені до робочих груп у цих сферах, вони також є значущими для місцевого самоврядування. Наприклад, серйозні проблеми з місцевими виборами можуть бути перешкодою у першій сфері. Для оцінок ЄС у цій сфері релевантними є Європейська хартія місцевого самоврядування (Ради Європи) та моніторингові місії Конгресу місцевих та регіональних влад. Це іноді називають «**м'яким *acquis***» (*soft acquis*), за яким Україна (ратифікувавши Хартію у 1997 році) та інші країни-кандидати приводять своє законодавство у відповідність до законодавства ЄС задовго до початку переговорів про вступ.²²

Щодо реформи державного управління (РДУ), ЄС та країни-кандидати ведуть діалог через «Спеціальні групи РДУ» в межах Угод про стабілізацію та асоціацію. Окрім конкретних вимог *acquis* ЄС, обговорення тут стосуються належного врядування більш загально, включаючи реформи, релевантні для державного управління на всіх рівнях, наприклад, у сфері людських ресурсів, цифровізації послуг та управління державними фінансами.²³ Проте представники місцевого самоврядування зазвичай не включалися до цих обговорень.

²² Термін «*soft acquis*» також має інші значення, одне з яких – координація політики ЄС у таких сферах, як політика у сфері зайнятості та освіти, заснована на взаємному огляді та рекомендаціях, а не на обов'язковому законодавстві. Інше значення – це ширше засвоєння кращих практик країн ЄС, наприклад, у державному управлінні чи міському плануванні.

²³ Частково керуючись Принципами державного управління SIGMA. SIGMA – це спільна ініціатива ОЕСР та ЄС, спрямована на зміцнення врядування в країнах-кандидатах та сусідніх країнах.

Замість розділів *acquis*, можна було б також оцінювати вплив вступу до ЄС за **функціями місцевого самоврядування** або сферами відповідальності. Цікавим прикладом тут є міське чи просторове планування, оскільки планування не є сферою компетенції ЄС і у цій конкретній сфері існує обмежене *acquis*.²⁴ І все ж на роботу місцевих відділів планування глибоко впливають багато пов'язаних із ЄС заходів у сфері довкілля, енергетики, транспорту, закупівель, державної допомоги, політики згуртованості, розвитку сільських територій, реформи державного управління та інших. Іншими подібними сферами можуть бути центри надання адміністративних послуг, місцеві фінансові відділи або комунальні підприємства.

²⁴ Планування не згадується серед спільних компетенцій ЄС та держав-членів (ст. 4 ДФЄС), а також серед сфер, в яких ЄС підтримує, координує або доповнює дії держав-членів (ст. 6 ДФЄС), хоча в цих статтях згадуються декілька інших сфер, що мають відношення до планування. «Міське та сільське планування» фактично згадується у ст. 192 (у розділі «Довкілля») як сфера, де (разом з іншими чутливими сферами, такими як фінансові питання, землекористування тощо) вимагається однаковість Ради замість звичайної кваліфікованої більшості. Найбільш значущим пунктом у *acquis* ЄС є «Європейська перспектива просторового розвитку» – документ, схвалений неформальною Радою міністрів, відповідальних за просторове планування, у 1999 році. Він претендує на роль «відповідної політичної бази для галузевих політик Співтовариства та держав-членів, що мають просторовий вплив, а також для регіональних та місцевих органів влади, оскільки його метою є досягнення збалансованого та сталого розвитку європейської території», але підкреслює, що він не створює нових обов'язків на рівні Співтовариства.

3. ЯК ВСТУП ДО ЄС ВПЛИНЕ НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ?

3.1 ВСТУП

У червні 2022 року Україна отримала статус кандидата, а до листопада 2025 року завершила скринінг усіх 33 (активних) переговорних розділів. У травні 2025 року Міністерство юстиції розпочало розробку Національної програми адаптації законодавства до права ЄС, хоча вона ще має бути затверджена Кабінетом Міністрів та Парламентом.²⁵ Також було вирішено, що програма оновлюватиметься протягом усього процесу скринінгу.

План України, пов'язаний із Ukraine Facility (програмою фінансової допомоги ЄС для України), охоплює широкий спектр реформ, узгоджених між урядом та ЄС. Фінансова підтримка частково залежить від прогресу в цих реформах, які, отже, також можна вважати пов'язаними з ЄС, навіть якщо деякі з них виходять за рамки суворих вимог *acquis*. Серед охоплених сфер – реформа державного управління, управління державними активами, «зелений» перехід, цифрова трансформація, людський капітал, енергетика, транспорт та децентралізація.²⁶

Заявленою метою уряду є членство країни в ЄС до 2030 року, що створює дилему «швидкість проти якості» у переговорному процесі: що швидшим є процес, то вищим стає ризик неналежного залучення місцевої влади. Однак, як зазначалося раніше, Україна є більш децентралізованою, ніж більшість інших країн-кандидатів та навіть багато держав-членів. Тому вплив євроінтеграції на місцевому рівні може бути навіть більшим, ніж деінде, а залучення представників самоврядування до процесу видається ще важливішим.

Від початку повномасштабного вторгнення місцеві бюджети продемонстрували відносну стабільність порівняно зі зростаючим дефіцитом державного бюджету.²⁷ У 2024 році місцеві бюджети зафіксували профіцит у розмірі 7,7 млрд грн, що дало змогу громадам належним чином виконувати свої повноваження, хоча й без ресурсів, необхідних для відновлення та розвитку відповідно до стандартів ЄС. Водночас через зростання дефіциту внаслідок військових витрат держава постійно шукає можливості для його покриття, і місцеві доходи є одним із потенційних джерел. З іншого боку, Єврокомісія у своїх щорічних звітах щодо України наголошувала на необхідності зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування. У відповідь на це уряд поставив за мету вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкової бази місцевих бюджетів.²⁸

Реформа децентралізації в Україні ще не досягла регіонального рівня, через що обласні ради мають дуже обмежені повноваження. Основна виконавча влада належить головам обласних адміністрацій, які призначаються Президентом України. Конституційні зміни, необхідні для завершення реформи децентралізації, включно з питаннями виконавчої влади на регіональному рівні та роллю районних рад, є нездійсненими в умовах воєнного стану.

Іншим важливим фактором, що впливає на ефект євроінтеграції на місцевому рівні, є дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між різними рівнями самого самоврядування. Відповідно до індикатора 9.3 програми Ukraine Facility, Україна має «прийняти законодавство для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади».

²⁵ Міністерство юстиції про запуск Національної програми (українською мовою).

²⁶ Вебсайт Ukraine Facility.

²⁷ Див. аналітичний огляд Ігоря Онищука для програми Polaris.

²⁸ Національний план заходів щодо виконання рекомендацій, поданих у Звіті про прогрес України, 2024 року.

Концепція законопроекту про розмежування та розподіл повноважень наразі розробляється робочою групою при Мінрозвитку; очікується реєстрація першого розділу як законопроекту, тоді як робота над другим розділом лише розпочалася.

Хоча у звіті Єврокомісії за 2025 рік відзначається прогрес України у розмежуванні повноважень, опитані для цього звіту зацікавлені сторони зауважили, що закон не охоплює так звані «ресурсні повноваження» (щодо використання певних типів лісів, водних ресурсів тощо), які мають бути розмежовані та передані на місцевий рівень. Різниця у спроможності громад по всій країні створює ще один виклик для визначення повноважень органів місцевого самоврядування. Деякі спостерігачі зазначають, що близько 120 громад були б здатні перебрати на себе більшість галузевих функцій, які зараз забезпечує держава, тоді як інші навряд чи зможуть впоратися навіть із запропонованим мінімумом. У зв'язку з цим варіантом для розгляду може стати асиметричне делегування повноважень. З іншого боку, малі громади стикаються з особливими викликами у більшості децентралізованих систем, а неоднорідність обов'язків місцевої влади може спричинити питання щодо прав громадян та представництва місцевих інтересів.

3.2. ПРИВЕДЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОЛІТИКИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ACQUIS ЄС

Україна розпочала гармонізацію із законодавством ЄС ще у 2014 році, після підписання Угоди про асоціацію. Крім того, з огляду на позитивне ставлення до європейських практик та тривалу присутність міжнародних проєктів розвитку, багато європейських політик фактично впроваджувалися в громадах навіть без спеціального законодавства – через застосування Європейської хартії місцевого самоврядування (Ради Європи) або кращих практик держав-членів ЄС. Тому значну частину роботи з наближення законодавства було виконано ще до отримання Україною статусу кандидата. Згідно з урядовим звітом, у період з 2014 по 2024 рік було імплементовано 81 % законодавства ЄС, передбаченого Угодою про асоціацію. Загалом Угода вимагала впровадження близько 350 правових актів ЄС, пов'язаних зі створенням зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.²⁹

Проте наближення до повного acquis ЄС є значно масштабнішим завданням, що вимагає імплементації близько 2 800 актів згідно з результатами урядового селф-скринінгу.

Відповідно до звіту Єврокомісії 2025 року, Україна демонструє помірний рівень підготовки лише в певних сферах, таких як цифрова трансформація та медіа, а також у сферах, пов'язаних із впровадженням Угоди про вільну торгівлю, включно з вільним рухом товарів, вільним рухом капіталу, захистом прав споживачів та охороною здоров'я, продовольчою безпекою, ветеринарною та фітосанітарною політикою, економічною та монетарною політикою, підприємництвом та індустріальною політикою, а також зовнішньою політикою безпеки та оборони.

Хоча Єврокомісія визнає хороший прогрес України щодо деяких важливих реформ, наприклад, у державному управлінні та освіті, у більшості сфер – включно з ключовими для місцевого самоврядування, такими як регіональна політика, довілля або публічні закупівлі – Україна досягла лише певного рівня підготовки. У деяких сферах, таких як сільське господарство та розвиток сільських територій, Україна має низький рівень підготовки. Це означає, що найважливіші зміни в місцевому врядуванні ще попереду. Брак прогресу в узгодженні з acquis ЄС у певних сферах, що помітно при порівнянні звітів Єврокомісії за останні декілька років, пов'язаний не суто з відсутністю політичної волі, а й із труднощами з імплементацією – чи то через умови війни, брак фінансових ресурсів, чи через ризики для національних зацікавлених сторін. Таким чином, що далі Україна просуватиметься у впровадженні acquis, то складнішими можуть виявлятися пункти, що залишилися.

²⁹ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2024 рік (українською мовою).

3.3. КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В МЕЖАХ РІЗНИХ РОЗДІЛІВ ACQUIS ЄС

Загалом звіти Єврокомісії чітко визнають роль українського місцевого самоврядування в процесі вступу до ЄС. У звіті за 2025 рік зазначено, що місцеве врядування *«має залишатися центральним елементом зусиль України щодо виконання вимог вступу до ЄС, включно з вимогами, викладеними в Плану України та Дорожній карті РДУ, і відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування»*. Також у звіті наголошується не лише на необхідності законодавчих змін, але й на практичній імplementації політик, а також на спроможності до моніторингу. Оскільки більшість політик реалізується на місцях, це вимагає масштабної роботи на локальному рівні для акумуляції ресурсів, посилення кадрового потенціалу та оцінки реальних часових рамок впровадження політик, які відповідають цілям України щодо вступу до ЄС.

У цьому розділі окреслено вибрані відомі виклики для місцевої влади в межах різних кластерів методології розширення (див. рисунок 1 вище). Він ґрунтується на аналізі обмеженої доступної інформації щодо наближення українського законодавства до acquis ЄС, переважно на Повідомленнях Єврокомісії щодо розширення 2025 та 2024 років, Плану України та урядових планах імplementації, доповнених інтерв'ю із зацікавленими сторонами та досвідом тренінгів Cities4Cities з євроінтеграції для громад, а також на аналізі, проведеного Програмою Polaris. Як зазначалося в загальному вступі, цей огляд не претендує на вичерпність, і з'являтиметься значно більше питань, ніж тут можна перелічити. На цьому етапі мета полягає просто в тому, щоб показати, що в українському контексті існують значущі місцеві питання та потреби у спроможності в багатьох, якщо не в більшості сфер acquis. Для більш повної картини рекомендовано провести глибший аналіз принаймні деяких із цих сфер.

КЛАСТЕР 1: ОСНОВИ ПРОЦЕСУ ВСТУПУ

Реформа державного управління (РДУ)

Серед найбільш актуальних питань для місцевого врядування в цій сфері є практичне впровадження **Закону про адміністративну процедуру** зі змінами 2023 року, який регулює відносини органів місцевого самоврядування та їхніх центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) із фізичними та юридичними особами щодо вирішення адміністративних справ.³⁰ Місцевій владі потрібно буде підвищити свою спроможність для надання послуг відповідно до закону.

Загалом Єврокомісія визнає важливу роль громад у наданні офлайн-послуг через широку мережу ЦНАПів громад, особливо людям з інвалідністю та маломобільним групам населення. Частка центрів, доступних для людей з інвалідністю та маломобільних груп, досягла 74% у 2025 році порівняно з 72% у 2024 році. Також має бути прийнятий закон про адміністративний збір, який зміцнить фінансову базу ЦНАПів та покращить їхній подальший розвиток.³¹

Також до сфери РДУ належить управління державними фінансами. Ключовим питанням для місцевої влади тут є реформа системи управління публічними інвестиціями (PIM) відповідно до дорожньої карти та плану заходів з реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки. Це пов'язано з ефективним поглинанням фондів ЄС (див. також розділ 22 нижче). Основою нової системи є створення єдиних проектних портфелів на центральному, регіональному та місцевому рівнях, які ґрунтуються на прозорих механізмах пріоритезації, оцінки та відбору в рамках системи управління публічними інвестиціями.

³⁰ [Закон про адміністративну процедуру](#) (офіційне джерело українською мовою).

³¹ [Законопроект](#) на сайті Парламенту (українською мовою).

Нова система запроваджується на 2026 фінансовий рік, що починається в січні.

Це означає, що для своїх бюджетів на 2026 рік громади мали переглянути свої стратегії на відповідність новій державній стратегії регіонального розвитку та будь-яким іншим державним стратегіям, сформувати місцеві інвестиційні ради, потім затвердити місцеві проєктні портфелі, підготувати пре-ТЕО та завантажити проєкти в національну систему DREAM – єдиний цифровий портал для управління проєктами публічних інвестицій.³²

У 2025 році громади зіткнулися зі значним викликом щодо впровадження реформи – організувати свою інвестиційну діяльність на місцях та узгодити її зі стратегічним і бюджетним плануванням, щоб забезпечити проєкти відновлення та розвитку у 2026 році.

Постанова Кабінету Міністрів №527, яка заклала логіку підготовки, оцінки та відбору проєктів публічних інвестицій, була опублікована лише в травні 2025 року. До серпня 2025 року до неї вже були внесені зміни. Цифрова платформа DREAM перебувала в стадії розробки, і громади не мали змоги вносити свої проєкти в систему під час її оновлення.

Водночас місцева влада продемонструвала значний прогрес у реформі управління публічними інвестиціями, незважаючи на короткі часові рамки.

До січня 2026 року 1037 громад із 1469 створили місцеві інвестиційні ради. Крім того, 753 громади вже затвердили власні Середньострокові плани публічних інвестицій, а ще 127 працюють над їх розробкою.³³

Виклики в імplementації включають:

- Схема фінансування проєктів в рамках системи управління публічними інвестиціями є незрозумілою – на державному рівні для цього відсутня необхідна інфраструктура. Водночас, нова система накладає на громади значні зобов'язання.
- Громади не мають контролю над процесом розподілу коштів – тут було б корисним запровадження моніторингового комітету за участю представників місцевої влади, подібного до тих, що діють для програм Interreg, але з реальною присутністю місцевого самоврядування через АОМС.
- З АОМС не було проведено належних консультацій щодо законодавства про РІМ через часові обмеження, зумовлені зобов'язаннями України за Планом України.
- Виділення 20% грантів Ukraine Facility Pillar I, які мали б бути передані на субнаціональний рівень відповідно до системи РІМ, досі не відбулося, за винятком 1 млрд грн, розподілених через Державний фонд регіонального розвитку. Для майбутньої готовності місцевого самоврядування до політики згуртованості ЄС було б надзвичайно важливо, щоб система була добре протестована у 2026-2027 роках через спеціалізовані конкурси проєктів, а не через субвенції.
- Громадам бракує інженерів та коштів для підготовки високоякісних ТЕО та технічних специфікацій. Важко виділяти на це місцеві ресурси, коли зараз мало шансів отримати фінансування через DREAM.
- Ті громади, які не змогли впоратися з реформою вчасно (понад 432 громади по всій країні), можуть зіткнутися із серйозними санкціями, накладеними державою.
- Враховуючи надзвичайні темпи реформи, якість проєктів та місцевих процедур формування переліку проєктів може виявити серйозні недоліки в майбутньому під час розподілу публічних інвестицій.

³² Вебсайт DREAM.

³³ Повідомлення Міністерства розвитку громад від 06.01.2026

Розділ 23: Судова влада та основоположні права

У межах цього розділу важливе питання для місцевої влади стосується зобов'язань України щодо розбудови інклюзивного середовища з огляду на запропоноване законодавство про реабілітацію осіб з інвалідністю.³⁴ Громади в Україні продовжують докладати зусиль для надання інклюзивних соціальних, медичних та інших послуг, що вимагає розширення спроможності, особливо у воєнний час з огляду на зростання кількості людей з інвалідністю.

Все ще потрібні посилені зусилля для забезпечення доступності будівель та інших типів інфраструктури на місцевому рівні, особливо в контексті заходів із відбудови.

Розділ 32: Фінансовий контроль

Відповідно до цього розділу, органам місцевого самоврядування необхідно буде підвищити якість своїх структур внутрішнього аудиту шляхом впровадження нових Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Це дозволить ефективно проводити аудиторські перевірки, оцінювати закупівлі та вдосконалювати управління фінансовими ресурсами. Хоча більш спроможні українські громади вже створили окремі підрозділи в структурі місцевої влади для здійснення внутрішнього контролю та аудиту, багатьом громадам (особливо сільським) усе ще бракує ресурсів для цього кроку.

Водночас виконання цих умов стане важливою вимогою для отримання доступу до фінансування ЄС після того, як Україна стане членом Європейського Союзу.

Розділ 5: Публічні закупівлі

Україна має гармонізувати та адаптувати своє внутрішнє законодавство у сфері публічних закупівель відповідно до положень декількох директив ЄС, які мають на меті забезпечення рівних умов для публічних закупівель на внутрішньому ринку ЄС. Україна має певний рівень підготовки в цій сфері, досягнувши понад 91 % виконання вимог Угоди про вільну торгівлю в частині публічних закупівель. Війна сповільнила реформи в цій сфері: деякі види закупівель були спрощені, а інші – заборонені під час дії воєнного стану. Кількість закупівель, проведених через електронну систему, різко скоротилася. Таким чином, рекомендації Єврокомісії включають відновлення рівня прозорості, що існував до війни, та гармонізацію електронної системи закупівель PROZORRO з європейським порталом державних закупівель TED.³⁵

У відповідь на рекомендації Комісії 2024 року уряд підготував проєкт закону про публічні закупівлі та прийняв Стратегію реформування системи публічних закупівель на 2024-2025 роки.³⁶ Подальші заплановані заходи з гармонізації включають перелік винятків із застосування Закону при закупівлі товарів, робіт і послуг, запровадження конкурентної процедури з переговорами, динамічних систем закупівель, процедури інноваційного партнерства, конкурсів проєктів та кваліфікаційних систем. Ці вимоги передбачатимуть для органів місцевого самоврядування підвищення спроможності для забезпечення коректного впровадження процедур та роботи з підрядниками з усього ЄС (перевагою тут може стати здатність приймати тендерні пропозиції англійською мовою). Один із уроків попередніх вступів полягає в тому, що навіть за обмеженої конкуренції з боку інших країн ЄС, внутрішні учасники, які програли, можуть оскаржувати рішення, що може призвести до витрат і затримок для громад, якщо процедури не застосовувалися суворо.

Водночас негнучка система закупівель, заснована на критерії найнижчої ціни без урахування інших якісних факторів, може спричинити проблеми з практичною реалізацією проєктів на місцях. Наприклад, Львів почав застосовувати практику архітектурних конкурсів не лише для будівель, а й для доріг, щоб гарантувати мінімальну якість робіт за контрактом. Це питання відображене в державній стратегії, яка закликає до методів, що дозволяють широке використання нецінових критеріїв для більш ефективних закупівель технологічно складних об'єктів.

³⁴ [Законопроєкт](#) на сайті Парламенту (українською мовою).

³⁵ Вебсайт [TED](#).

³⁶ [Законопроєкт](#) на вебсайті Парламенту та [Стратегія](#) на сайті Кабінету Міністрів (українською мовою).

Крім того, багато громад володіють комунальними підприємствами, що надають послуги у сферах житлового господарства, водопостачання, водовідведення, поводження з відходами, тепlopостачання, місцевого транспорту; деякі навіть мають когенераційне обладнання та продають електроенергію споживачам. Хоча Україна лібералізувала ринки електроенергії та газу, це ще не торкнулося послуг, що надаються громадами. Буде важливо відстежувати, як імплементація законодавства ЄС може вплинути на надання таких послуг комунальними компаніями. Не вдаючись у подробиці, релевантним моментом для цього розділу є те, що в деяких випадках громадам може бути доцільно відкрито закуповувати послуги у своїх комунальних підприємств, щоб уникнути потенційних проблем із державною допомогою (див. розділ 8 нижче).

Розділ 32: Фінансовий контроль

У межах цього розділу місцевій владі потрібно буде покращити якість своїх структур внутрішнього аудиту, застосовуючи нові Глобальні стандарти внутрішнього аудиту, що дозволить проводити аудити, оцінювати закупівлі та покращувати управління фінансовими ресурсами.

Хоча більш спроможні українські громади створили окремі підрозділи в структурах місцевого самоврядування для здійснення внутрішнього контролю та аудиту, багатьом громадам, особливо сільським, все ще бракує спроможності зробити цей крок. Водночас це буде важливою вимогою для отримання доступу до фінансування ЄС після того, як Україна стане членом ЄС.

КЛАСТЕР 2: ВНУТРІШНІЙ РИНОК

Розділ 8: Антимонопольна політика

Україні необхідно внести зміни до закону про **державну допомогу**, щоб узгодити його з *acquis* ЄС, який спрямований на запобігання нечесним перевагам для суб'єктів господарювання на внутрішньому ринку. Вивчення правил державної допомоги відповідно до стандартів ЄС тісно пов'язане зі здатністю місцевого самоврядування керувати проєктами, особливо тими, що фінансуються за рахунок фінансових ресурсів ЄС.

Правила державної допомоги ЄС також можуть мати наслідки для податкових пільг, що застосовуються для залучення інвестицій та стимулювання місцевого економічного розвитку. Наприклад, для резидентів **індустріальних парків** діють такі спеціальні податкові умови: скасування податку на прибуток на 10 років; звільнення від ПДВ та ввізного мита на імпортне обладнання; а також пільгові ставки від місцевої влади, зокрема щодо земельного податку. Ці стимули також вважаються державною допомогою і повинні відповідати керівним принципам ЄС.

Крім того, Україні необхідно здійснити подальші кроки до узгодження з *acquis* ЄС щодо **послуг, що становлять загальний економічний інтерес (ПЗЕІ)**, також дотримуючись відповідних зобов'язань у Плані України. Багато таких послуг надаються місцевими комунальними підприємствами, що перебувають у власності місцевої влади, включаючи постачання електроенергії та тепла, поводження з відходами, управління водними ресурсами, мережі громадського транспорту, соціальні послуги (включно із соціальним житлом), охорону здоров'я, суспільне мовлення та освіту. Таким чином, управління цими компаніями відповідно до стандартів ЄС вимагатиме додаткової спроможності.

Коротко кажучи, державне фінансування ПЗЕІ може тривати за певних умов, але дотримання цих умов потребує суворої перевірки.

Державна допомога – це складна сфера з багатьма винятками та різними правилами для різних секторів, але дотримання цих правил є критично важливим, оскільки наслідки надання незаконної допомоги для отримувачів (та пов'язаних із ними місцевих послуг) можуть бути катастрофічними. Більше того, проблеми можуть виникнути одразу після вступу, оскільки Єврокомісія може розпочати розслідування щодо незаконної допомоги за скаргою зацікавленої сторони.

Розділ 28: Захист прав споживачів та охорона здоров'я

Згідно із Законом «Про захист прав споживачів», місцева влада має низку повноважень і право створювати структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів у своїх виконавчих органах. Рекомендації Єврокомісії за 2024 та 2025 роки щодо захисту прав споживачів включають узгодження з Регламентом про загальну безпеку продукції, що може вплинути на роботу місцевої влади. Водночас дві третини органів місцевого самоврядування в Україні взагалі не мають відділів захисту прав споживачів.

Лікарні та амбулаторії громад є центральним елементом побудови стійкої державної системи охорони здоров'я. Вступ до ЄС вимагає узгодження української електронної системи охорони здоров'я з Європейським простором даних про здоров'я та загальною системою оцінки ризиків транскордонних загроз захворювань. На основі національних планів можна виділити декілька інших наслідків для місцевого рівня:³⁷

- Оцінка корупційних ризиків у всіх закладах охорони здоров'я. Також буде розширено перелік працівників сфери охорони здоров'я, зобов'язаних подавати щорічні декларації про доходи.
- Постійний перегляд переліку спроможної мережі закладів охорони здоров'я. Це може вплинути на лікарні в менших громадах, які є критично важливими для місцевого населення, але можуть не вписуватися в параметри спроможної мережі.
- Виключення закладів соціальних послуг, таких як будинки престарілих або психоневрологічні диспансери, з переліку закладів охорони здоров'я для уникнення дискримінації при наданні медичних послуг. Пацієнти таких закладів повинні будуть укладати декларації з сімейними лікарями, що збільшить навантаження на амбулаторії громад.
- Формування мережі закладів охорони здоров'я для інтегрованої первинної медичної допомоги з метою концентрації медичних ресурсів і послуг для забезпечення доступу до якісної медичної допомоги на рівні територіальних громад.
- Підвищення рівня доступності медичних послуг для осіб з інвалідністю.

КЛАСТЕР 3: КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТА ІНКЛЮЗИВНЕ ЗРОСТАННЯ

Розділ 10: Цифрова трансформація та медіа

Згідно з оцінкою Єврокомісії, Україна перебуває на рівні підготовки між помірним та хорошим в імplementації законодавства цього розділу, при цьому багато послуг, що надаються на місцевому рівні, вже цифровізовані. Однак Україні необхідно й надалі приводити свою базу у відповідність до Директиви ЄС про безпеку мережевих та інформаційних систем (NIS), згідно із зобов'язаннями за Планом України, що тягне за собою додаткові заходи з **кібербезпеки, управління ризиками та звітування про інциденти**.

Розділ 16: Оподаткування

Для забезпечення добросовісної конкуренції на внутрішньому ринку ЄС встановлює мінімальні ставки та спільні правила **акцизного збору на алкоголь, тютюн та енергетичні продукти**, що може вплинути на місцеві бюджети.

Станом на 2025 рік в Україні **13,44% акцизного податку з пального спрямовується до місцевих бюджетів**. Оскільки середня вартість пального (1,25 євро за літр бензину марки E95) нижча за середню по ЄС, мінімальні мита на пальне можуть призвести до зростання місцевих доходів. Водночас, враховуючи дефіцит державного бюджету, про який згадувалося раніше, уряд цілком може спробувати повернути частину цих непередбачених доходів. (Це вже траплялося нещодавно з іншими доходами громад, включаючи частку ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців).

³⁷ Див. Національну стратегію розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року та відповідний операційний план.

Розділ 19: Соціальна політика та зайнятість

Згідно з оцінкою Єврокомісії, Україна залишається на ранній стадії підготовки в цій сфері. Певний прогрес був досягнутий із прийняттям постанови про закупівлю соціальних послуг для дітей з інвалідністю та стратегії деінституціоналізації догляду за дітьми. Україні необхідно продовжувати узгодження з *acquis* ЄС щодо недискримінації, включаючи гендерну рівність.

Національний план імплементації рекомендацій Звіту щодо України 2024 року включає низку заходів, пов'язаних із ЄС, які вплинуть на зобов'язання місцевої влади перед своїми працівниками. До них належать розробка проєкту Кодексу законів про працю України для подання до Кабінету Міністрів та розгляд Парламентом проєкту Закону «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі».

Місцеве самоврядування в Україні, зокрема через органи соціального захисту, відіграє ключову роль у наданні соціальних послуг вразливим групам населення, включаючи дітей-сиріт, людей похилого віку, ветеранів тощо, через догляд вдома, паліативну допомогу, консультування, натуральну допомогу, транспортні послуги, представництво інтересів, інформування тощо. На цю діяльність може вплинути впровадження нової системи закупівель соціальних послуг відповідно до *acquis* ЄС (див. також розділ 5 вище).

Система соціальних виплат в Україні значною мірою покладається на ЦНАПи, які створюються на місцевому рівні, але також організовують надання громадянам інших державних послуг. Водночас їхній потенціал використовується не повністю. Деякі спостерігачі вказують на необхідність подальшої децентралізації повноважень у наданні адмінпослуг, оскільки екстериторіальність надання послуг державними органами (антикорупційний захід) призводить до зниження якості та доступності. Наприклад, у 2022 році Пенсійний фонд України перебрав на себе надання більшості соціальних виплат, які раніше надавали місцеві органи соціального захисту, включаючи допомогу по тимчасовій непрацездатності, виплати ВПО тощо. Це призвело до погіршення комунікації (наприклад, щодо помилок, відсутніх документів або необхідності надання додаткових доказів) і, як наслідок, до затримок у наданні послуг, яких можна було б уникнути, якби послуги надавалися місцевою владою.

Розділ 25: Наука та дослідження

У звіті Єврокомісії за 2025 рік відзначається хороший прогрес у цій сфері, зокрема завдяки можливостям програми Horizon Europe та розробленню регіональних стратегій смарт-спеціалізації.

У найближчий період громади повинні будуть узгодити свої стратегії місцевого розвитку з регіональними стратегіями, які мають бути оновлені на основі принципу смарт-спеціалізації. Необхідна активна участь місцевої влади, бізнесу та громадських організацій в оновленні регіональних стратегій, щоб вони базувалися на точних даних і повною мірою відображали економічний потенціал громад регіону.

У Звіті щодо України 2024 року також згадується необхідність сприяння участі українських зацікавлених сторін у **програмі Horizon Europe**, спрямованій на стимулювання досліджень та інновацій. Україна відкрила офіс програми в Києві, але він переважно підтримує участь університетів та науково-дослідних установ. Проте органи місцевого самоврядування також часто отримують вигоду від проєктів Horizon Europe, впроваджуючи інноваційні рішення в реальне життя. Цей потенціал, особливо щодо ініціативи **«Новий європейський Баухаус» (New European Bauhaus)** з огляду на потребу в зеленому та інклюзивному відновленні України, потребує зміцнення.

Розділ 26: Освіта та культура

Хоча *acquis* ЄС у цьому розділі здебільшого не є обов'язковим, дотримання європейських стандартів у сфері освіти та культури, а також розвиток міжнародного співробітництва та обмін кращими практиками можуть допомогти у вирішенні багатьох проблем, з якими наразі стикається місцевий рівень в освітній сфері.

Комісія визнає хороший прогрес, досягнутий у прийнятті законодавства про **дошкільну та професійну освіту у 2025 році**. Тому вкрай важливо забезпечити імплементацію прийнятого законодавства на місцевому рівні.

Водночас національний план імплементації до звіту щодо України 2024 року передбачає **моніторинг місцевою владою мережі закладів загальної середньої освіти** для забезпечення її оптимізації. Це може спричинити складні питання для малих сільських громад.

Уряд також розробив методичні рекомендації для сільських, селищних та міських голів щодо **інклюзивного освітнього середовища** в територіальних громадах.³⁸ Очікується, що громади проводитимуть регулярні громадські слухання з цього приводу, що тісно пов'язано з наближенням до стандартів ЄС у сфері прав людини (розділ 24).

КЛАСТЕР 4: ЗЕЛЕНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ТА СТАЛИЙ ЗВ'ЯЗОК

Розділ 14: Транспортна політика

Як зазначала Єврокомісія у 2024 та 2025 роках, Україна повинна прийняти соціальні та ринкові правила для автомобільного транспорту, посилити адміністративну спроможність і дотримання правил ринку вантажних перевезень та заходів безпеки дорожнього руху, а також створити органи інспекції та розслідування на залізничному, автомобільному та внутрішньому водному транспорті.

У межах урядового плану імплементації було розроблено проєкт закону про суспільно важливі послуги з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом.³⁹ Це покладає на місцеві виконавчі органи та органи місцевого самоврядування відповідальність за надання таких послуг з огляду на їхній вплив на соціальний, екологічний та регіональний розвиток.

Найзатратніша вимога закону стосується норм доступності для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (включаючи, наприклад, доступ для крісел колісних, візуальні та звукові засоби для пасажирів із порушеннями зору та слуху). Згідно з моніторингом, проведеним Мінрозвитку, рівень доступності транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури в Україні залишається недостатнім і потребує системної підтримки.⁴⁰

Ще одним важливим аспектом транспортної політики в контексті євроінтеграції є декарбонізація громадського транспорту, про що йдеться в національній транспортній стратегії.⁴¹ Це передбачає необхідність розробки **місцевих планів сталої міської мобільності** з акцентом на розвиток зеленого транспорту та мікромобільності (велодоріжки, пішохідні маршрути тощо). Водночас, за оцінкою активістів міської мобільності, стратегії бракує чіткості щодо впровадження конкретних заходів для вирішення системних проблем міського транспорту.⁴² Це перекидає основний тягар оновлення громадського транспорту на місцеву владу.

Розділ 15: Енергетика

Місцева влада в Україні є одночасно і споживачем, і постачальником енергії. Через російські атаки на українські енергетичні об'єкти багато громад розпочали розроблення альтернативних джерел енергії для забезпечення функціонування критичної інфраструктури. Таким чином, багато громад володіють когенераційним обладнанням, яке виробляє одночасно електроенергію та тепло, часто з відновлюваних джерел енергії. У цій сфері Єврокомісія визнає хороший рівень підготовки та прогрес України, який певною мірою був стимульований викликами війни.

³⁸ Методичні рекомендації на сайті Міністерства освіти і науки (українською мовою).

³⁹ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом (українською мовою).

⁴⁰ Аналіз результатів моніторингу стану доступності транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури для визначення пріоритетних напрямів, які потребують підтримки, на сайті Мінрозвитку (українською мовою).

⁴¹ Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках (українською мовою).

⁴² Vision Zero, Аналіз нової Національної транспортної стратегії України щодо громадського транспорту та міської мобільності.

У звіті Єврокомісії за 2025 рік згадується декілька аспектів енергетичної політики, релевантних для місцевої влади. Зокрема, Україна, відповідно до Плану України, має прийняти законодавство для спрощення дозвільних процедур та підвищення ефективності використання відновлюваних джерел енергії в системах централізованого опалення, скасувати мораторій на підвищення тарифів на тепло та гарячу воду, прийняти програму модернізації теплогенеруючих підприємств та встановити мінімальні рівні енергоефективності будівель.

Проекти змін до податкового кодексу для стимулювання зеленого переходу встановлять нульову ставку податку за викиди CO₂ від спалювання біопалива, що стане стимулом для громад переходити на відновлювані джерела.⁴³

Припинення чинного мораторію на підвищення тарифів на тепло та гарячу воду має сприяти розвитку місцевих комунальних підприємств. Більші міста щорічно виділяють мільярди гривень субсидій своїм комунальним підприємствам, що обмежує кошти, доступні для модернізації інфраструктури та подальшого розвитку послуг.

Ще однією важливою темою для місцевої влади в цьому розділі є енергоефективність. Уряд планує низку заходів для узгодження з acquis ЄС, які можуть мати вплив на місцевому рівні:

- Запуск Національної бази даних енергетичних та експлуатаційних характеристик будівель.
- Сприяння галузевим державним програмам енергоефективності в модернізації систем централізованого опалення, водопостачання та водовідведення, послуги яких часто надають комунальні компанії.
- Запровадження системи моніторингу виконання Національного плану з енергетики та клімату (НПЕК).⁴⁴

Розробка **Планів дій сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК)** є одним із способів для місцевої влади розбудувати спроможність та узгодити місцеві дії з енергетичними та кліматичними цілями ЄС.⁴⁵ Це комплексні місцеві плани, розроблені для того, щоб допомогти громадам та регіонам досягти кліматичної нейтральності шляхом зменшення викидів парникових газів (пом'якшення наслідків) та підготовки до наслідків зміни клімату (адаптація). Одним із великих викликів тут є відсутність релевантних даних про викиди в громадах, що може обмежити достовірність таких планів.

Розділ 27: Довкілля та зміна клімату

У звіті Єврокомісії за 2025 рік відзначається хороший прогрес за цим розділом. Досягнення у сфері клімату включають відновлення обов'язкового моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів, прийняття плану заходів щодо створення національної системи торгівлі викидами та рамкового закону про кліматичну політику, який узгоджується з довгостроковою ціллю ЄС щодо кліматичної нейтральності до 2050 року. Україна також прийняла національний план управління відходами, законодавство про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення, плани управління річковими басейнами та стратегію реформи екологічного контролю. Для місцевої влади впровадження цього законодавства є надзвичайно складним викликом.

Громади вже зобов'язані проводити **оцінку впливу на довкілля (ОВД) та стратегічну екологічну оцінку (СЕО)** всіх планів, програм та проєктів, включаючи ті, що стосуються відбудови.⁴⁶ Проте громади порушують питання про те, що сертифікованих інженерів для проведення оцінок недостатньо, а їхня якість часто є низькою.

⁴³ Проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення ставки нуль гривень екологічного податку за викиди двоокису вуглецю для установок, якими здійснюються такі викиди в результаті спалювання біопалива» (реєстраційний номер 9596).

⁴⁴ [Національний план з енергетики та клімату](#) на сайті Мінекономіки (українською мовою).

⁴⁵ [Угода мерів](#) ЄС надає рекомендації щодо підтримки розробки ПДСЕРК.

⁴⁶ Ці вимоги викладені в [Законі про оцінку впливу на довкілля](#) (українською мовою).

Щодо поводження з відходами, повноваження місцевої влади в цій сфері є досить широкими.⁴⁷ Узгодження з *acquis* ЄС та його впровадження в цій сфері вимагає набагато більшого, ніж просто інвестиції в об'єкти та обладнання для поводження з відходами. Коротко кажучи, неможливо буде досягти цілей ЄС щодо переробки, скорочення обсягів захоронення тощо, якщо громади не зможуть відігравати свою роль у плануванні поводження з відходами, організації послуг, встановленні тарифів, інформуванні та освіті населення тощо.

На практиці закон ще не діє повноцінно. Державний план управління відходами передбачає поділ українських громад на 200 кластерів, де будуть організовані об'єкти поводження з відходами. Громадам доведеться створювати партнерства для будівництва цих об'єктів, що досить складно. Досвід міста Львова свідчить, що будівництво сміттєпереробного заводу за стандартами ЄС коштує 48 мільйонів євро і триває понад сім років, навіть якщо громада має змогу брати кредити в міжнародних фінансових установах, таких як ЄБРР.⁴⁸ Орієнтовна вартість будівництва сміттєпереробного заводу в Хмельницькому становить 36 мільйонів євро.

У наступному році уряд також планує розробити та затвердити правила технічної експлуатації, припинення **експлуатації, рекультивації та догляду за сміттєзвалищами**, що стосується повноважень місцевої влади. За даними (колишнього) Міністерства захисту довкілля, в Україні налічується понад 6 000 офіційних сміттєзвалищ та полігонів побутових відходів загальною площею близько 9 000 гектарів. Ці цифри вказують на масштабну проблему накопичення сміття в країні, оскільки 90 відсотків усіх побутових відходів відправляються на такі об'єкти. Питання також пов'язане з **проблемою тарифів на вивезення сміття** для населення, чий небажання платити більше може стати політичним питанням на місцевому рівні.

Щодо управління водними ресурсами, уряд планує розробити державну програму технічної модернізації підприємств водовідведення та очищення стічних вод, у тому числі тих, що перебувають у комунальній власності.⁴⁹ Вже розроблено концептуальну записку. Управління водними ресурсами за стандартами ЄС є ще одним викликом для українських громад. Згідно з концептуальною запискою, централізована система водовідведення України складається з 35,3 тисяч кілометрів мереж, 2,8 тисяч насосних станцій та 700 очисних споруд. Тим не менш, **менше половини населення країни має доступ до централізованих систем водовідведення**. Крім того, значна частина існуючої системи потребує реновації або реконструкції. Наразі лише половина стічних вод проходить повний цикл біологічного очищення, тоді як третина стічних вод скидається у водні об'єкти без очищення.

КЛАСТЕР 5: РЕСУРСИ, СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ЗГУРТОВАНІСТЬ

Розділ 11: Сільське господарство та розвиток сільських територій

Цей розділ є актуальним для більшості українських громад, оскільки після реформи децентралізації переважна частина об'єднаних громад включає сільські території. Водночас сільське господарство України здебільшого залежить від функціонування агрохолдингів, а не від малого та середнього бізнесу (сімейних фермерських господарств), як це є в ЄС. Ступінь імплементації *acquis* ЄС у цій сфері є одним із найнижчих.

⁴⁷ Згідно з визначенням статті 26 Закону про управління відходами 2023 року (українською мовою). Місцеві ради та/або виконавчі органи повинні (серед іншого) брати участь у розробці регіональних планів поводження з відходами, затверджувати місцеві плани поводження з відходами, вирішувати питання щодо розміщення об'єктів переробки відходів на своїх територіях, забезпечувати наявність пунктів роздільного збору побутових відходів, організовувати поводження з побутовими, будівельними та демонтажними відходами, забезпечувати виконання цільових показників щодо підготовки до повторного використання та переробки побутових відходів, забезпечувати ліквідацію несанкціонованих звалищ у межах своїх населених пунктів, передавати відходи, власник яких не встановлений, суб'єктам господарювання, що здійснюють поводження з відходами, для переробки, надавати інформацію та проводити роз'яснювальну та освітню роботу серед населення з питань поводження з відходами, затверджувати інвестиційні програми суб'єктів господарювання у сфері поводження з побутовими відходами, встановлювати тарифи на послуги з поводження з відходами та укладати договори з організаціями розширеної відповідальності виробника (відповідальними за роздільний збір відходів упаковки, електроніки та інших специфічних видів відходів).

⁴⁸ «Вартість будівництва сміттєпереробного заводу у Львові — 48 млн євро: місту потрібен кредит», 1 серпня 2024 року, dyvys.info.

⁴⁹ Державна цільова екологічна програма технічної модернізації підприємств водовідведення та очищення стічних вод, що перебувають у державній або комунальній власності, на період до 2034 року (відповідно до Закону «Про водовідведення та очищення стічних вод») (українською мовою).

Рекомендації Єврокомісії на 2025 рік включають впровадження Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій до 2030 року, посилення адміністративної спроможності для її реалізації, а також створення платіжного агентства для фондів спільної сільськогосподарської політики.

Найбільше значення для місцевої влади має частина цього розділу, що стосується розвитку сільських територій. У поточному бюджетному періоді 5 відсотків фінансування ЄС на розвиток сільських територій має бути спрямовано на заходи, засновані на підході **LEADER / Місцевий розвиток під керівництвом громад** (очікується, що цей підхід збережеться і після 2027 року).

На відміну від Молдови Україна не має функціонуючої мережі місцевих ініціативних груп LEADER. По всій країні існують декілька пілотних проєктів, спрямованих на формування таких груп, але системного підходу досі не впроваджено.

Розділ 22: Регіональна політика та координація структурних інструментів

Україна має певний рівень підготовки за цим розділом. У 2025 році рекомендації Єврокомісії для України включають:

- Звітування про виконання Державної стратегії регіонального розвитку та завершення оновлення регіональних і місцевих стратегій розвитку та створення та їх основі портфелів інвестиційних проєктів, а також відновлення роботи Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).
- Повне впровадження закону про засади державної регіональної політики шляхом уточнення змісту та структури місцевих документів стратегічного планування, сприяння їх цифровізації та поєднання їх із відповідними фінансовими ресурсами; посилення спроможності регіональних та місцевих влад щодо розробки проєктів.
- Забезпечення систематичного та інклюзивного залучення регіональних і місцевих зацікавлених сторін на всіх етапах створення державних та місцевих програм розвитку.

В Україні діє трирівнева система документів стратегічного планування регіонального розвитку:

- Державний рівень: Державна стратегія регіонального розвитку та План заходів з її реалізації.
- Регіональний рівень: стратегія розвитку кожної області та план заходів.
- Територіальні громади: стратегія розвитку громади та відповідний план реалізації.

До початку повномасштабної війни одним із ключових механізмів був **Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)**, до якого надходили кошти з Державного бюджету.

У 2022–2024 роках в умовах воєнного стану фінансування ДФРР було призупинено, тому стратегії місцевого розвитку фінансувалися переважно з інших джерел та міжнародних фондів розвитку. У 2025 році держава виділяє кошти з ДФРР на проєкти, що сприяють розвитку регіонів та громад. Постанова Кабінету Міністрів визначає порядок розподілу та використання цих коштів.⁵⁰ Основними вимогами до проєктів є:

- вартість нижче 50 млн грн (трохи більше 1 млн євро)
- реєстрація на платформі DREAM
- наявність готової технічної документації
- щонайменше 10 % співфінансування з місцевого бюджету.

⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 971 від 13 серпня 2025 року.

Місцева влада стикається з низкою проблем при реалізації регіональної політики, зокрема:

- Недостатність коштів. У 2025 році держава виділила лише 1 млрд грн (прибл. 20,6 млн євро) на ДФРР, чого далеко не достатньо для реалізації державної регіональної стратегії. Згідно з Бюджетною декларацією на 2026–2028 роки, починаючи з наступного року, на ДФРР мало б виділятися 30 млрд грн (прибл. 619 млн євро) щорічно протягом наступних трьох років.⁵¹ Однак **бюджет, прийнятий на 2026 рік, передбачає лише 2 млрд грн для ДФРР**, а ще 9,4 млрд грн спрямовано на інфраструктуру громади та послуги через субвенції (цільові гранти) та додаткові субвенції на освіту та охорону здоров'я під заголовком публічних інвестицій.⁵²
- Обмаль часу на підготовку проєктів. Громади мали дуже вузьке вікно для подання заявок – з 1 по 10 вересня після оголошення від 13 серпня – що чинить величезний тиск на місцеву владу щодо підготовки проєктів та оновлення технічної документації. Хоча раніше було відомо, що кошти будуть виділені у 2025 році, механізми та пріоритети залишалися незрозумілими аж до серпня.
- Процедура відбору проєктів за допомогою цифрового інструменту DREAM, хоча й заявлена як прозора, не є цілком зрозумілою для громад. Було зазначено, що застосовуватиметься та сама процедура, що й для попереднього проєкту (Програма відновлення України III за підтримки Європейського інвестиційного банку). Водночас платформа DREAM постійно оновлюється, і громади мають стежити за оновленнями, щоб успішно завантажувати свої проєкти в систему.

Уряд покладається на обласні державні адміністрації у питанні підготовки місцевої влади до політики згуртованості ЄС. З цією метою були призначені заступники голів обласних адміністрацій з питань євроінтеграції, але їхні офіси та відповідні Агенції регіонального розвитку мають труднощі з повноцінним функціонуванням через брак кваліфікованого персоналу. Досі вони, як правило, зосереджувалися на обласних центрах, а не на менших громадах.

3.4. ДОСТУП ДО ФІНАНСУВАННЯ ЄС

У Таблиці 2 нижче наведено огляд обраних програм Interreg та тематичних програм ЄС, які наразі доступні для громад в Україні.

Програми Interreg є хорошою можливістю для українських громад підготуватися до практичного впровадження політик ЄС (таких як зелена та цифрова трансформації, підтримка малого та середнього бізнесу, покращення послуг тощо). Однак більшість регіонів на північному сході країни, що постраждали від війни, виключені з програм Interreg Next, які можуть фінансувати великі інфраструктурні проєкти, і мають право лише на проєкти з розробки політик.

Управління програмами Interreg відірване від державної регіональної політики: ними опікується не Мінрозвитку, а Департамент координації міжнародної технічної допомоги (тепер частина Урядового офісу з питань євроінтеграції) в Секретаріаті Кабінету Міністрів. Таким чином, багато викликів реалізації проєктів на місцях та багато стратегічних пріоритетів не враховуються при плануванні програм, яке залишається досить технічним. Також на державному рівні офіс, що займається програмами Interreg, дуже малий і відчуває брак персоналу.

Україна також має доступ до багатьох **тематичних програм** ЄС, які також можуть бути інструментом зміцнення місцевого економічного розвитку.

⁵¹ Бюджетна декларація на 2026–2028 роки.

⁵² Новина Міністерства фінансів «Верховна ухвалила Державний бюджет України на 2026 рік», 3 грудня.

ТАБЛИЦЯ 2: ОГЛЯД ПРОГРАМ INTERREG ТА ТЕМАТИЧНИХ ПРОГРАМ ЄС, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ОСОБЛИВИЙ ІНТЕРЕС ДЛЯ ГРОМАД

Програма	Хто може брати участь /Території	Теми
Програми Interreg		
<u>Програма Interreg NEXT Польща – Україна</u> Транскордонне співробітництво. Фонди для великих і малих проєктів, можуть фінансуватися як «м'які», так і інфраструктурні проєкти. Очікується співфінансування в розмірі 10 %.	Польські воєводства: Підляське, Мазовецьке (лише Остроленцький та Седлецький регіони), Люблінське, Підкарпатське Українські області: Волинська, Львівська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська та Івано-Франківська	• Довкілля • Здоров'я • Туризм • Співробітництво • Кордони • Доступність
<u>Програма NEXT Румунія – Україна</u> Транскордонне співробітництво. Фонди для великих і малих проєктів, можуть фінансуватися як «м'які», так і інфраструктурні проєкти. Очікується співфінансування в розмірі 10 %.	Румунські повіти: Сучава, Ботошани, Сату-Маре, Марамуреш, Тулча Українські області: Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Чернівецька Ukrainian oblasts: Zakarpattia, Ivano-Frankivsk, Odesa, Chernivtsi	• Довкілля (зміна клімату, запобігання катастрофам, захист біорізноманіття) • Соціальний розвиток (охорона здоров'я, освіта, культура) • Прикордонне співробітництво
<u>Програма NEXT Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна</u> Транскордонне співробітництво. Фонди для великих і малих проєктів, можуть фінансуватися як «м'які», так і інфраструктурні проєкти. Очікується співфінансування в розмірі 10 %.	Словацькі регіони: Кошиці, Прешов Угорські регіони: Саболч-Сатмар-Берег, Боршод-Абауй-Земплен Румунські повіти: Марамуреш, Сату-Маре, Сучава Українські області: Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька	• Сталі та зелені прикордонні регіони • Охорона здоров'я, туризм, культура • Безпека та транскордонне співробітництво
<u>Програма Next «Басейн Чорного моря»</u> Транснаціональне співробітництво. Переважно проєкти з досліджень та співробітництва. Деяке фінансування доступне для обладнання, але не для інфраструктури. Очікується співфінансування в розмірі 10 %.	Прибережні райони Румунії, Болгарії, Греції, Туреччини, України (вся країна під час війни, але доведена актуальність для Чорноморського регіону), Республіки Молдова, Грузії, Вірменії	• Блакитний і розумний регіон (дослідження та інновації, блакитна економіка, цифрові технології) • Чистий і зелений регіон (зміна клімату, запобігання катастрофам, біорізноманіття) • Компетентний і стійкий регіон (управління, транскордонне співробітництво)

<u>Дунайська регіональна програма</u> Транснаціональне співробітництво. Переважно проєкти з досліджень та співробітництва. Деяке фінансування доступне для обладнання, але не для інфраструктури. Очікується співфінансування в розмірі 20 %.	14 країн, включаючи 9 держав-членів ЄС (Австрія, Німецькі землі Баден-Вюртемберг і Баварія, Чехія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Угорщина, Румунія, Болгарія) та 5 інших країн (Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Молдова, Сербія Україна (вся Україна в умовах війни, але доведена актуальність для Дунайського регіону)	• Конкурентоспроможний і розумний регіон (інновації, смарт-спеціалізація) • Зелена трансформація та скорочення викидів вуглецю (біорізноманіття, зелені технології, очищення води, стійкість до катастроф) • Соціальний регіон (освіта, доступ до ринку праці, культура, туризм, охорона культурної спадщини) • Краще врядування та співробітництво
<u>Interreg Europe</u> (відкрито для України у 2024 році) Розробка міжрегіональної політики, пов'язаної з пріоритетами політики згуртування. Вона дозволяє реалізовувати як «м'які» проєкти, як правило, без витрат на інфраструктуру чи обладнання та експертні оцінки, так і проєкти, що передбачають співпрацю з профільними експертами над вирішенням певної місцевої проблеми. Співфінансування в розмірі 20 %.	Всі держави-члени ЄС, більшість країн-кандидатів, Норвегія та Швейцарія. Потрібні партнери з чотирьох частин Європи (Захід, Схід, Північ, Південь).	• Розумніша Європа (інновації, цифровізація, підтримка малих і середніх підприємств). • Зеленіша, низьковуглецева Європа (перехід до «чистого нуля» (Net-Zero), сприяння стійкості) • Сполучена Європа: (мобільність та інфраструктура) • Соціальна та інклюзивна Європа (зайнятість, навички, освіта та соціальна інклюзія) • Європа, ближча до громадян: (комплексний розвиток на всіх видах територій)
<u>URBACT</u> (відкрито для України в 2024 році) Міжрегіональна програма, що створює тематичні мережі європейських міст, які працюють над реалізацією певних політик або подоланням певних викликів місцевого розвитку, що є спільними для всього ЄС. Співфінансування для українських заявників у розмірі 5 %.	Міські та приміські райони всіх держав-членів ЄС, більшості країн-кандидатів, Норвегії та Швейцарії. Потрібні партнери з чотирьох частин Європи (Захід, Схід, Північ, Південь)	• Проєкти з розробки політики, пов'язані з Міським порядком денним ЄС

Тематичні програми ЄС		
<u>«Громадяни, рівність, права та цінності» (CERV)</u> <u>Запрошення до подання пропозицій для громад, які розвивають міжнародні партнерства у двох форматах: Проекти Twinning та Мережі міст.</u>	Українські громади повинні мати принаймні 1 (одного) партнера в ЄС, який є юридичною особою. Щонайменше 25 учасників у заходах запропонованого проекту.	• Збільшення залучення громадян • Робота з меншинами (мовними та етнічними) • Участь громадян у політичному житті (право голосу, відкрите демократичне врядування) • Проблеми зміни клімату та енергопостачання
<u>Erasmus+</u> Міжнародне співробітництво ЄС з іншими країнами у сфері освіти, молоді та спорту. Конкурси відкриваються щорічно восени, а кінцевий термін подання заявок припадає на зиму-весну. Має <u>офіс в Україні</u>.	Можливості для: осіб, які зможуть провести певний період за кордоном та пройти мовну підготовку, а також організацій, які співпрацюють у межах проектів у сферах академічної та професійної освіти, шкільної освіти, освіти дорослих та молоді, а також європейських спортивних заходів.	• Участь молоді в європейській демократії • Навчання дорослих, особливо нових і затребуваних навичок • Зниження рівня безробіття, особливо серед молоді • Інновації, співпраця та реформи • Зменшення кількості випадків дострокового залишення школи • Співпраця та мобільність з країнами-партнерами ЄС • Європейський вимір у спорті, включаючи масовий спорт
<u>Програма LIFE</u> Основний інструмент реалізації Європейського зеленого курсу, згідно з яким Європа має стати першим кліматично нейтральним континентом до 2050 року. Тісно інтегрована з ініціативою <u>«Угода мерів»</u>.	Для подання заявки на проєкт формується консорціум партнерів, залежно від конкретних конкурсів. Зазвичай застосовується для науково-дослідних установ, громади зазвичай є бенефіціарами проєкту, які практично впроваджують рішення, розроблені в межах проєкту.	• Природа та біорізноманіття • Циркулярна економіка та якість життя • Кліматичні дії

<u>Horizon Europe</u> Рамкова програма досліджень та інновацій, спрямована на досягнення цілей сталого розвитку, подолання викликів зміни клімату, створення конкурентоспроможної економіки, розвиток фундаментальних досліджень та підтримку наукових талантів. Має офіс в Україні та структуру контактних пунктів для різних тематичних сфер. Цілі програми досягаються шляхом створення місій.	Для подання заявки на проєкт формується консорціум партнерів, залежно від конкретних конкурсів. Зазвичай застосовується до науково-дослідних установ, але бенефіціарами часто є громади, які практично впроваджують розроблені інновації.	• <u>Здоров'я</u> • <u>Культура, творчість та інклюзивне суспільство</u> • <u>Цивільна безпека для суспільства</u> • <u>Цифрові технології, промисловість та космос</u> • <u>Клімат, енергетика та мобільність – одна з найбільш актуальних для громад</u> • <u>Продовольство, біоекономіка, природні ресурси, сільське господарство та довкілля</u>
<u>Creative Europe</u> З 2014 року програма Creative Europe підтримує проєкти, спрямовані на сприяння культурному розмаїттю, просування художнього самовираження та підвищення економічного потенціалу креативних галузей.	Організації, що працюють у сфері культури з метою поширення європейської культурної продукції та розвитку транскордонного співробітництва у створенні культурної продукції. Для подання заявки на проєкт формується консорціум партнерів, залежно від конкретних конкурсів.	• Культура • Медіа • Міжгалузеве співробітництво
<u>EU4Health</u> Ця програма, прийнята у відповідь на пандемію COVID-19, посилює готовність ЄС до кризових ситуацій, пов'язаних із глобальними викликами у сфері охорони здоров'я.	Державні органи, включаючи національні, регіональні або місцеві органи влади та державні консультативні органи. Організації охорони здоров'я та приватні медичні установи, включаючи лікарні та установи громадського здоров'я. Також НУО, наукові та освітні установи, приватний сектор, міжнародні організації, мережі експертів.	• Реакція на COVID-19 та посилення стійкості до транскордонних загроз здоров'ю • Європейський план боротьби з раком • Фармацевтична стратегія для Європи • Цифровізація систем охорони здоров'я • Зменшення інфекцій, стійких до антимікробних препаратів • Підвищення рівня вакцинації
<u>Програма «Єдиний ринок»</u> фінансує діяльність, що сприяє ефективному функціонуванню та сталому розвитку внутрішнього ринку.	Організації громадянського суспільства, МСП, органи державної влади (місцеві, регіональні та національні), навчальні заклади.	• Безпека харчових продуктів • Захист прав споживачів • Ефективніший єдиний ринок • Високоякісна статистика • Ефективні стандарти ЄС

Серед труднощів, з якими стикаються громади, що бажають брати участь у програмах Interreg та союзу, є:

- Брак існуючих партнерств із громадами ЄС – це часто є обов'язковою вимогою, особливо в програмах, що потребують консорціуму партнерів з різних країн.
- Брак проєктних менеджерів та англомовного персоналу (це стосується майже половини громад, з якими працює Cities4Cities). Ця проблема також пов'язана з низьким рівнем заробітної плати в місцевому самоврядуванні порівняно з іншими секторами. Також ситуацію погіршує масштабна міграція кваліфікованих кадрів (переважно жінок) через війну.
- Брак вільних фінансових ресурсів для співфінансування та безперебійного ведення проєктів через війну та скорочення доходів громади. (Зазвичай бенефіціари проєктів отримують транш «передплати» на початку реалізації проєкту, але мають фінансувати більшість заходів з власних бюджетів до остаточного відшкодування після затвердження звітів про реалізацію проєкту. «Оборотний фонд» для вирішення цієї проблеми обговорювався в Мінрозвитку, але досі не реалізований.)
- Повільна та неефективна державна система моніторингу проєктів. Багато заявників стикаються з труднощами та затримками в отриманні траншів фінансування, що створює додаткове навантаження на органи місцевого самоврядування.
- Брак офісів або контактних пунктів на боці бенефіціарів. Управління більшістю програм здійснює Департамент координації міжнародної технічної допомоги Секретаріату Кабінету Міністрів України, але робота тут зосереджена переважно на адміністративних питаннях, а можливості для комунікації з потенційними бенефіціарами програм є обмеженими. У багатьох країнах ЄС, навпаки, контактними пунктами програм є представники потенційних бенефіціарів, такі як університети, аналітичні центри або АОМС (наприклад, URBACT у Польщі).

Обговорення участі місцевого самоврядування в проєктах, що фінансуються ЄС, часто зосереджується на програмах територіального співробітництва (Interreg), оскільки громади, принаймні ті, що знаходяться в районах, які межують з державами-членами ЄС або іншими країнами-кандидатами, мають пряме право на участь у цих програмах. Однак вони становлять малу частку загального бюджету допомоги країнам розширення та сусідства.⁵³

Важливим питанням для місцевої влади є те, як поліпшити доступ до значно більшої «двосторонньої» підтримки (або принаймні вплив на неї) для кожної країни – у випадку України через Інструмент сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва (NDICI), а тепер і через Ukraine Facility.

Як показано в Таблиці 3, ЄС надає гранти та технічну допомогу, спрямовану частково на місцевий рівень в Україні, через різні проєкти.

Питання, яке повинні розглянути АОМС, полягає в тому, чи потрібні подальші проєкти такого характеру, також з огляду на період після 2027 року, для сприяння розбудові місцевої спроможності впроваджувати *acquis* ЄС.

⁵³ Програма Interreg NEXT частково фінансується Європейським фондом регіонального розвитку (для країн ЄС), Інструментом передвступної допомоги (для країн, які вже були кандидатами у 2021 році) та NDICI. Загальний бюджет становить 1,1 млрд євро, порівняно з 79,5 млрд євро для всього NDICI. Для країн, що готуються до вступу, 3 % фінансового пакету виділяється на територіальне співробітництво (транскордонне та транснаціональне).

ТАБЛИЦЯ 3: ГРАНТИ ТА ТЕХНІЧНА ДОПОМОГА ЄС, РЕЛЕВАНТНІ ДЛЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ В УКРАЇНІ

Програма / проєкт	Хто може брати участь	Теми
<u>U-LEAD with Europe</u> Впроваджується GIZ, фокусується на розвитку багаторівневого врядування в Україні з особливим акцентом на зміцненні місцевого самоврядування. Має регіональні офіси в усіх областях.	Уряд Місцеві та регіональні органи влади	- Підтримка у підготовці проєктів та планів відбудови (Project Preparation Facility для громад) - Міжнародні партнерства громад (Bridges of Trust) - Розбудова спроможності (платформа U-LEARN) - Аналітичні звіти
<u>TIPS4UA</u> Програма навчання та стажування, що реалізується спільно Комітетом регіонів та U-LEAD.	Місцеві та регіональні органи влади	- Розбудова спроможності - Співпраця з громадами ЄС
<u>Міжнародний фонд «Відродження»</u> <u>Конкурси на підтримку підготовки громад до вступу в ЄС через діяльність громадянського суспільства.</u>	Організації громадянського суспільства (ОГС)	- Підвищення обізнаності та спроможності щодо євроінтеграції на місцевому рівні - Допомога у стратегічному плануванні розвитку та застосуванні стандартів ЄС - Підтримка участі в програмах ЄС
<u>EU4Recovery</u> Впроваджується ПРООН, підтримує зміцнення стійкості та раннє відновлення громад, що постраждали від війни, у вибраних цільових районах України.	Місцеві органи влади, ОГС в Донецькій, Дніпропетровській та Полтавській областях	Доступ до соціальних, медичних, адміністративних та інших послуг з акцентом на проєкти відновлення, підтримка ВПО / ветеранів, гендерна рівність та громадська безпека, протидія гендерно зумовленому насильству / пов'язаному з конфліктом сексуальному насильству, інклюзія.
<u>EU4Reconstruction</u>	Уряд, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури, громади	Допомога громадам у плануванні, фінансуванні та реалізації інфраструктурних проєктів за стандартами ЄС Забезпечення прозорого управління проєктами публічних інвестицій.

<u>«Мери за економічне зростання»</u> <u>Інноваційний економічний та міський розвиток в Україні та інших країнах Східного партнерства. Urban Learning Centre</u> пропонує безкоштовні онлайн-курси.	Місцева влада (близько 50 цільових громад-лідерів)	• Інклюзивне, зелене та інноваційне економічне відродження • Системне місцеве економічне планування • Доступ до фінансування • Можливості для майбутнього • Місцеві, регіональні та глобальні мережі.
<u>Фонд Східна Європа</u> Інституційний партнер Представництва ЄС в Україні з метою посилення ролі ОГС у процесі євроінтеграції. <u>Проект «Фенікс: Сила спільнот»</u> спрямований на посилення ролі ОГС у євроінтеграції на місцевому рівні.	ОГС	• Інформування про євроінтеграцію • Співпраця ОГС та місцевої влади у проєктах відновлення • Покращення доступу до фінансування ЄС.
<u>ІСАР Єднання</u> Інституційний партнер Представництва ЄС в Україні з метою посилення ролі ОГС у процесі євроінтеграції. <u>Проект Unity4Community</u> фокусується на покращенні співпраці між місцевою владою та ОГС у процесі євроінтеграції. Субгрантування стратегічних партнерів та 18 організацій.	ОГС, місцева влада	• Соціальне відновлення та згуртованість громад • Стратегії місцевого розвитку • Залучення громадян до прийняття рішень • Співпраця між ОГС та місцевою владою • Впровадження європейських стандартів і практик для ефективного відновлення громад
<u>Інститут економічних досліджень та політичних консультацій</u> Інституційний партнер Представництва ЄС в Україні, що здійснює управління <u>початковим фінансуванням (seed-funding)</u> для ОГС для моніторингу процесів відновлення та євроінтеграції.	ОГС	Економічні та соціальні дослідження, політичне консультування.

<u>Мережа 100 відсотків життя Рівне</u> <u>Інституційний партнер Представництва ЄС в Україні з метою посилення ролі ОГС у процесі євроінтеграції.</u>	ОГС	Соціальні та медичні послуги для вразливих груп: денний догляд, паліативна допомога вдома, підтримка людей із певними захворюваннями, профілактичні заходи, юридична підтримка, гуманітарна допомога.
<u>Дім Європи (House of Europe)</u> Впроваджується Goethe-Institut в Україні з метою сприяння професійному та творчому обміну між українцями та їхніми колегами з країн ЄС та Великої Британії.	ОГС	• Культура та креативні індустрії • Освіта та молодіжна робота • Соціальне підприємництво • Медіа • Підтримка національних меншин • Ревіталізація культурної інфраструктури • Підтримка культурних заходів
<u>Державний фонд регіонального розвитку (кошти Ukraine Facility)</u> Основний запропонований канал для 20% грантів Pillar I Ukraine Facility на субнаціональний рівень.	Місцеві та регіональні органи влади	• Інфраструктура та послуги у громадах: водопостачання, водовідведення і тепlopостачання. • Освіта: загальноосвітні, середні та дошкільні навчальні заклади. • Охорона здоров'я: лікарні, амбулаторії тощо. • Цивільний захист: загальні структури, освітні, медичні та соціальні установи • Центри безпеки та системи оповіщення. • Публічні послуги: ЦНАПи, будівлі та приміщення органів місцевого самоврядування тощо.

● Огляд заходів, вжитих АОМС для сприяння залученню місцевого рівня до євроінтеграції

- Участь у робочих групах, що забезпечують переговорний процес про вступ.
Створення мереж спеціалізованих фахівців із питань ЄС у громадах для обміну досвідом. (А також впровадження питань ЄС як наскрізних в інших технічних мережах, наприклад, з питань довкілля).
- Проведення навчання у конкретних сферах (наприклад, публічні закупівлі, захист даних) та адвокація того, щоб державні інституції включали місцевий рівень у свої програми навчання.
- Загальне підвищення обізнаності (брошури, інформаційні бюлетені, відео, статті у ЗМІ тощо).

4. НАСКІЛЬКИ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАЛУЧЕНІ ДО ПРОЦЕСУ ВСТУПУ В УКРАЇНІ?

4.1. ОГЛЯД ЗАЛУЧЕННЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ В ІНШИХ КРАЇНАХ-КАНДИДАТАХ

Історично склалося так, що представники місцевої влади брали незначну участь у процесі вступу до ЄС. Під час перших хвиль розширення (1973, 1981 та 1986 роки) питань, що стосувалися місцевого самоврядування, було менше. Із завершенням формування єдиного ринку на початку 1990-х років та розширенням компетенцій у таких сферах, як довкілля та політика згуртованості, ЄС став актуальним для набагато більшої кількості пунктів порядку денного місцевих рад. Вступ Австрії, Фінляндії та Швеції у 1995 році разом із аналізом наслідків для громад та округів, проведеним Шведською асоціацією громад, став важливою віхою.⁵⁴ Проте залучення АОМС до процесу вступу та до формальних консультацій з питань, пов'язаних із ЄС, залишалося недостатнім.⁵⁵ Представники місцевого рівня з країн, що приєдналися до ЄС у 2004, 2007 та 2013 роках, майже однакові в тому, що, озираючись назад, їм слід було бути краще підготовленими.⁵⁶ У нинішніх країнах-кандидатах спостерігається набагато вищий рівень усвідомлення наслідків вступу до ЄС для місцевої влади, і хоча розгляд монолітної теми євроінтеграції залишається викликом, АОМС явно підготовлені краще. У рамці нижче підсумовано основні вжиті заходи.

Огляд заходів, вжитих АОМС для сприяння залученню місцевого рівня до євроінтеграції

- Проведення власних оцінок впливу того, як вступ вплине на органи місцевого самоврядування.
- Участь у консультаціях щодо законодавчих змін, що впливають із наближення до *acquis* ЄС.
- Участь у робочих групах, що забезпечують переговорний процес про вступ.
- Створення мереж спеціалізованих фахівців із питань ЄС у громадах для обміну досвідом. (А також впровадження питань ЄС як наскрізних в інших технічних мережах, наприклад, з питань довкілля).
- Проведення навчання у конкретних сферах (наприклад, публічні закупівлі, захист даних) та адвокація того, щоб державні інституції включали місцевий рівень у свої програми навчання.
- Загальне підвищення обізнаності (брошури, інформаційні бюлетені, відео, статті у ЗМІ тощо).
- Різноманітні заходи для покращення доступу до проєктів, що фінансуються ЄС:
 - Інформування членів про доступні фонди, майбутні конкурси тощо.
 - Коучинг/консультування щодо заявок на проєкти.
 - Участь у секторальних робочих групах, моніторингових комітетах тощо, які мають вплив на програмування.
 - Адвокація фінансових механізмів (що фінансуються централізовано) для полегшення попереднього фінансування та/або співфінансування проєктів, що фінансуються ЄС.

⁵⁴ Svenska kommunförbundet, *Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG* (Kommentus Förlag, 1992). [Шведська асоціація громад, «Вплив членства в ЄС на місцеве самоврядування»].

⁵⁵ Коли Швеція приєдналася до ЄС, було створено консультативну групу між урядом та асоціаціями місцевого та окружного рівнів. Через шість років вона була розформована, оскільки, на думку асоціацій, стала більше інструментом інформування, ніж консультацій (Sex år i EU [Шість років у ЄС], 2001, стор. 17).

⁵⁶ Див. Marko Ercegović, 'Experience from Croatia' («Досвід Хорватії»), розд. 7 у A. Duman et al., «Вплив вступу до ЄС на місцеву владу в Боснії та Герцеговині» (проєкт звіту для SALAR International, 2019) для ознайомлення з найновішим досвідом.

Не всі АОМС вжили всіх цих заходів, і акценти різняться залежно від країни.

У Чорногорії представники місцевого рівня (як співробітники Союзу громад, так і громадські експерти) брали участь в 11 переговорних робочих групах, тоді як в інших країнах вони з боєм намагалися отримати запрошення.

У Сербії Постійна конференція міст і громад підготувала понад 20 оцінок впливу в різних сферах аспис ЄС.

Важливим моментом тут є центральна роль АОМС. Державні переговорники, які самі стикаються з обмеженістю ресурсів та конкуруючими вимогами від численних зацікавлених сторін, навряд чи надаватимуть пріоритет місцевим питанням, якщо тільки вони не загрожують заблокувати процес.

З іншого боку, окремі органи місцевого самоврядування мають багато інших щоденних пріоритетів і (за винятком, можливо, найбільших міст) навряд чи мають спроможність передбачити, як членство в ЄС вплине на них через декілька років.

Якщо цю функцію не виконуватимуть АОМС, її не виконає ніхто інший. В українському контексті, враховуючи прагнення до сильної європейської моделі децентралізованого врядування, слід підкреслити, що компетентні та професійні регіональні асоціації є частиною цієї моделі.

4.2. БАЗОВА ОЦІНКА ДЛЯ УКРАЇНИ

Таблиця 4 надає «миттєвий знімок» поточного рівня залучення місцевого рівня до процесу вступу, що базується переважно на інтерв'ю з експертами програми Polaris та представниками АОМС, центрального уряду та інших партнерських проєктів.⁵⁷

ТАБЛИЦЯ 4: ЗАГАЛЬНІ ІНДИКАТОРИ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ ДО ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС

Індикатор	Оцінка для України
Чи беруть участь представники місцевого рівня у консультаціях щодо узгодження законодавства/політики з аспис ЄС?	Так, певною мірою. АОМС залучені до питань, пов'язаних з індикаторами Плану України (розмежування повноважень, регіональна політика тощо), зокрема через (парламентські) профільні комітети. Активні в адвокації у багатьох сферах (наприклад, права комунальної власності) та іноді отримують консультації (наприклад, щодо правил поведінки з відходами), хоча не залучені систематично до всіх секторів, пов'язаних із ЄС.
Чи включені представники місцевого рівня до діалогу на високому рівні щодо процесу вступу?	Ні, не включені, наприклад, до міжміністерської робочої групи з переговорного процесу або міжвідомчої робочої групи з підготовки Плану України (хоча проводилися певні консультації з обласними державними адміністраціями, міськими та районними ми).

⁵⁷ Список осіб, з якими проводилися консультації, див. у розділі «Подяка». Нам не вдалося взяти інтерв'ю в АМУ, і сферу цього дослідження було б доцільно розширити, охопивши обласні державні адміністрації та деякі інші міністерства, такі як Мінекономіки та Міністерство фінансів. Таким чином, наведена оцінка є попередньою і є думкою авторів, а не обов'язково осіб, з якими проводилися консультації.

Чи беруть участь представники місцевого рівня у робочих групах з переговорів про вступ?	Обмежено, переважно щодо розділу 22. Для цього розділу Президент УАРОР брала участь у роботі переговорної групи / зустрічах зі скринінгу, тоді як інші експерти, пов'язані з АОМС (хоча і не представляючи їх як таких), були залучені до паралельної експертної групи. АОМС консультували в деяких інших сферах (наприклад, розвиток сільських територій) і надсилали письмові зауваження щодо деяких інших розділів. Їх також запрошували на рівних із НУО та бізнес-асоціаціями до відкритих конкурсів для експертних груп, але вони не подавали заявок.
Чи є спеціалісти з питань ЄС у громадах та/або мережі персоналу в місцевому самоврядуванні, пов'язані з ЄС?	Як таких мереж з питань ЄС немає. ВАОТГ має тематичну платформу з міжнародних відносин. УАРОР ділиться консультаціями з членами. У Львові є бюро європейської інтеграції у складі міської адміністрації, але більшість громад не мають спеціального персоналу для роботи над справами, що стосуються ЄС.
Чи існують технічні мережі (наприклад, з питань довкілля), які займаються аспектами, пов'язаними з ЄС?	Так, численні тематичні платформи та комітети, що охоплюють (наприклад) розвиток сільських територій, просторове планування, соціальну згуртованість, гендерну рівність.
Чи організовують АОМС навчання для членів з питань, пов'язаних із ЄС?	Навчання доступне через різні міжнародні донорські проєкти (U-LEAD, Polaris тощо), але не під егідою власне АОМС.
Чи існують оцінки впливу або скринінги того, як вступ до ЄС вплине на місцеву владу?	Ні. Є певні аналізи підготовки до вступу, наприклад, щодо розділу 22, але нам не відомо про жодну оцінку впливу безпосередньо на органи місцевого самоврядування. Фонд Східна Європа проаналізував роль НУО у процесі євроінтеграції, що також впливає на готовність місцевого рівня до євроінтеграції, особливо щодо комунікації з громадянами.
Чи визнає центральний уряд важливість залучення місцевого рівня до процесу вступу?	Так, є чітке визнання з боку Офісу Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Мінрозвитку. Потрібна подальша оцінка щодо інших міністерств, але початкове враження таке, що вони можуть розглядати залучення місцевого рівня як щось, що має координуватися через Офіс з питань євроінтеграції та/або Мінрозвитку.
Чи залучають державні інституції громади до заходів із розбудови спроможності?	Так, певною мірою. Призначено заступників голів обласних військових адміністрацій з питань євроінтеграції для координації зусиль, пов'язаних із ЄС, включаючи взаємодію з обласними, районними та місцевими ми. Проте незрозуміло, які ресурси будуть виділені на ці ролі і наскільки вони будуть наглядовими, а не інклюзивними. Ініціативи з навчання переважно здійснюються через донорські проєкти. Деякі місцеві представники вважають, що розбудова спроможності надає пріоритет посадовцям національного рівня.

Чи беруть участь громади у проєктах транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва?	Так, хоча переважно на заході країни (програми з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією). (Див. розділ 3.3.)
Чи беруть участь представники місцевого самоврядування у програмуванні та моніторингу фондів ЄС?	Ні. Як правило, обласні державні адміністрації представлені в моніторингових комітетах транскордонних проєктів тощо. План Ukraine Facility не визначає детальних процедур моніторингу (залишаючи право Уряду затвердити процедуру, розроблену Міністерством економіки).
Чи є інші проєкти, що фінансуються ЄС, які допомагають у підготовці місцевого самоврядування до вступу?	Так, значна допомога надається в межах Компоненту 3 (Pillar 3) Ukraine Facility (зокрема через U-LEAD). (Див. також розділ 3.3.)
Чи існують фонди або механізми, які допомагають громадам із попереднім фінансуванням та/або співфінансуванням проєктів, що фінансуються ЄС?	Ще ні, хоча в Офісі з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та в Мінрозвитку спостерігається певна відкритість до цієї ідеї. Є законодавча база для співфінансування державою транскордонних проєктів, хоча необхідні подальші зміни до Бюджетного кодексу.
Чи залучені місцеві представники до обговорення майбутніх механізмів фінансування ЄС?	Є певне залучення щодо розділу 22, як було зазначено, але увага, здається, зосереджена переважно на програмах 2021–27 років та на Ukraine Facility. Представники АОМС брали певну участь в обговореннях, але інші наголошують на значній невизначеності та відсутності внеску громад у розподіл 20% грантів Компоненту I, призначених для субнаціонального рівня. Обізнаність щодо дискусій у ЄС про рамки після 2027 року та можливі наслідки для України є низькою.
Чи залучені представники місцевого рівня до діалогу тощо з інституціями та органами ЄС?	Так, представники АОМС часто беруть участь у семінарах тощо з представниками Єврокомісії та Представництва ЄС. У Брюсселі доступні офісні приміщення через Комітет регіонів, який також проводить навчання для громад через програму TIPS4UA. Представництво ЄС працює з АМУ та ВАОТГ (через менші гранти через партнерів) і здається відкритим до подальшої підтримки через проєкти.

Загалом таблиця свідчить про змішану оцінку. З позитивного боку, сильна підтримка децентралізації з боку ЄС має, в принципі, полегшити залучення до процесу вступу для АОМС в Україні порівняно з їхніми колегами в деяких інших країнах-кандидатах. Позитивним також є чітке визнання ключовими частинами центрального уряду інтересів місцевої влади навіть на відносно ранній стадії процесу. Знову ж таки, це те, за що АОМС у деяких інших країнах-кандидатах доводилося боротися. Значна підтримка з боку ЄС та інших донорів для проєктів, спрямованих на розбудову спроможності місцевого рівня, є ще одним позитивним фактором.

Менш позитивним є те, що залучення місцевого рівня, як видається, значною мірою спрямовується через сфери, висвітлені в частині «Децентралізація» Ukraine Facility. Таким чином, АОМС активні в обговореннях щодо розподілу повноважень, вони певною мірою залучені до переговорних робочих та експертних груп щодо розділу 22, і вони добре співпрацюють із Мінрозвитку. Все це саме по собі є позитивним. Але розділ 22, хоча і важливий, далеко не єдина актуальна сфера, і більшість інших виходять за межі компетенції Мінрозвитку. Для підтвердження цієї картини знадобиться подальше дослідження, але перші обговорення, наприклад, з Мінекономіки, яке очолює декілька критично важливих для місцевого рівня сфер, пов'язаних із ЄС, вказували на те, що АОМС повинні звертатися до Офісу Віцепрем'єр-міністра та/або працювати через Мінрозвитку, якщо вони хочуть бути залученими, наприклад, до розділу 27.

Крім того, навіть у розділі 22 залучення місцевого самоврядування виглядає обмеженим. Наскільки нам відомо, лише одна АОМС взяла участь у робочій групі з переговорів (див. рамку нижче). Саме обласні державні адміністрації, а не органи місцевого чи регіонального самоврядування, представлені в моніторингових комітетах програм Interreg. Для Ukraine Facility поки що немає планів щодо створення моніторингового комітету, і представники АОМС підтверджують, що вони мають мало прямого впливу на плани Державного фонду регіонального розвитку.⁵⁸

Залучення місцевого рівня (або його відсутність) до підготовки переговорів про вступ

У серпні 2025 року Уряд створив Міжміністерську робочу групу з питань забезпечення переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу та адаптації законодавства України до права Європейського Союзу. Були сформовані робочі групи для підготовки переговорної позиції України за кожним розділом *acquis*. Окрім державних посадовців, до їх складу входять представники бізнес-асоціацій, громадянського суспільства та наукових кіл. Однак ані окремі представники місцевого рівня, ані АОМС не були включені.

У жовтні 2025 року Кабінет Міністрів оновив персональний склад Міжміністерської робочої групи, проте точка зору місцевого самоврядування досі не відображена у складі більшості оновлених робочих груп. Щодо розділу 22, АОМС було запропоновано надати відповіді на опитувальник ЄС, а одна з чотирьох всеукраїнських АОМС представлена у робочій групі за цим розділом (УАРОР в особі її Президента Тетяни Єгорової-Луценко). З АОМС проводяться консультації щодо певних законопроєктів, які узгоджують українське законодавство з *acquis* ЄС, таких як закон про розмежування повноважень або закон про законність та підзвітність місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про публічні консультації». Проте консультації щодо законодавчого узгодження з ЄС загалом далеко не систематичні.

Зобов'язання виділити 20% грантів Компоненту I у межах Ukraine Facility субнаціональним органам влади («зокрема місцевому самоврядуванню»), безумовно, вітається і не має аналогів у інших країнах-кандидатах.

⁵⁸ Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку є центральним координаційним органом, і знову ж таки, окрім профільних міністерств, тут представлені (або можуть бути представлені) голови обласних та Київської міської військових адміністрацій, а не місцеві/районні/обласні ради.

Однак, коли перший рік дії Плану України добігає кінця, досі неясно, як це буде впроваджено. Бачення ЄС, яке поділяє і Мінрозвитку, полягає в тому, щоб ці кошти використовувалися для підтримки на основі проєктів, наприклад, через Державний фонд регіонального розвитку, з відбором проєктів за допомогою системи DREAM. Однак виділені на сьогодні суми є обмеженими (як зазначено в розділі 3.3), і представники місцевого рівня бачать слабкі перспективи для проєктів без чіткого безпекового виміру. Дивлячись на перспективу, вони очікують, що пріоритет буде надано великим інфраструктурним проєктам, а можливостей для розбудови місцевої спроможності буде менше.

Крім того, деякі співрозмовники відзначають альтернативне бачення, яке, за чутками, підтримує Міністерство фінансів, згідно з яким ці 20 відсотків набудуть форми субвенцій, можливо, навіть покриваючи існуючі субвенції на охорону здоров'я та освіту. Хоча видається малоімовірним, що умову можна буде вважати виконаною, якщо субнаціональна влада не отримає додаткових ресурсів, слід сказати, що вимога у Плані України сформульована не дуже конкретно.⁵⁹ Чи будуть, наприклад, ресурси на відбудову школи або лікарні зараховані до цих 20 відсотків, навіть якщо прийняття рішень відбувалося виключно на національному та/або обласному державному рівні?

У межах розділу 22 останній звіт Європейської Комісії щодо України закликає (серед іншого) до «систематичного та інклюзивного залучення регіональних та місцевих зацікавлених сторін на всіх етапах циклу програмування».⁶⁰ **Інклюзивне партнерство** між зацікавленими сторонами є одним із ключових принципів політики згуртованості ЄС, але АОМС повинні наполягати на своєму законному місці в цьому партнерстві. У державах-членах ЄС, особливо у великих, таких як Польща чи Франція, де значна частина фінансування згуртованості розподіляється та управляється на регіональному рівні, ми можемо спостерігати подібну напруженість між регіональними підрозділами центральних органів виконавчої влади та регіональним/місцевим самоврядуванням у вирішенні питань використання коштів.⁶¹ У будь-якому разі, нинішня ситуація виглядає незадовільною з точки зору українських АОМС – але також і з точки зору ЄС, якщо він серйозно ставиться до сприяння дотриманню *acquis* (включаючи Кодекс поведінки щодо партнерства⁶²) та децентралізації.⁶³

Це також слід розглядати в контексті пропозицій Європейської Комісії щодо фінансової рамки ЄС після 2027 року. Деякі спостерігачі вбачають кроки до «ренаціоналізації» політики згуртованості, коли кошти розподіляються на національній основі, хоча регіональні та місцеві органи влади все одно будуть включені до партнерства, яке вирішує, як використовуються кошти. Загалом плани щодо політики згуртованості та фінансування на етапі підготовки до вступу, схоже, рухаються у напрямку моделі Ukraine Facility (та аналогічних механізмів для Молдови та Західних Балкан) із більшою увагою до великих інвестиційних проєктів та виплат до національних бюджетів за умови прогресу в узгоджених реформах. Таким чином, питання про те, як саме працює Ukraine Facility сьогодні (зокрема зобов'язання виділити частину грантів субнаціональним органам влади), має значення для майбутнього. У цій та інших сферах АОМС мають зважати на те, що *acquis* ЄС є мінливою ціллю.

⁵⁹ 'Report proving that at least 20% of the non-repayable financing support under Pillar I of the Ukraine Facility have been allocated to the recovery, reconstruction and modernisation needs of Ukraine's sub-national authorities, in particular local self-government.' The methodology for this proof is not specified. The Ukraine Plan (p. 190) specifies that corresponding investments are planned in human capital, transport, energy and other sectors. Such investments, however they are decided on, will of course bring benefits for economic and social development at local level, but the aim is to promote decentralisation then additionality of these resources and involvement of local self-government in decision-making would seem to be important criteria.

⁶⁰ European Commission, op cit (2025), p. 20.

⁶¹ Див. пропозиції Комісії від липня 2025 року (з посиланнями на тексти правових актів у нижній частині сторінки).

⁶² Делегований регламент Комісії (ЄС) № 240/2014 від 7 січня 2014 року про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в межах Європейських структурних та інвестиційних фондів (OJ L 74, 14.3.2014, с. 1). Зауважте, що він досі діє, і на нього посилаються в пропозиціях на період після 2027 року.

⁶³ Регламент Ukraine Facility, стаття 4(6), визначає: «Відповідно до принципу інклюзивного партнерства, Комісія прагне забезпечити, за необхідності, демократичний контроль у формі консультацій українського уряду з Верховною Радою відповідно до конституційного ладу України, а також із відповідними зацікавленими сторонами, включаючи місцеві та регіональні органи влади, соціальних партнерів та громадянське суспільство, зокрема вразливі групи, щоб дозволити їм брати участь у формуванні дизайну та реалізації заходів, що мають право на фінансування в межах Інструменту, а також у відповідних процесах моніторингу, контролю та оцінки, де це доречно». У Плані України мало говориться про партнерство, але доручається Координатору (Міністерству економіки) здійснювати моніторинг, включаючи парламентські слухання. Стратегія адвокації тут включала б запит до Міністерства про те, як воно пропонує виконувати вимогу щодо залучення місцевих та регіональних органів влади до розробки, реалізації, моніторингу, контролю та оцінки, а також запит до Єврокомісії про те, як вона буде прагнути це забезпечити.

В інтерв'ю з представниками АОМС основною проблемою, що висвітлюється у питанні готовності до вступу в ЄС, є **брак спроможності** – як серед персоналу асоціацій, так і в органах місцевого самоврядування. Зокрема, громадам бракує спеціалістів зі знанням англійської мови, які знайомі з законодавством ЄС та/або вимогами до проєктів, що фінансуються ЄС. Це проблема для всіх рівнів влади в усіх країнах-кандидатах, для якої не існує магічного рішення, окрім як якнайкраще використовувати ті скупі ресурси, що є в наявності. Одне зі спостережень полягає в тому, що персонал АОМС не може робити все самостійно, йому потрібно об'єднувати експертизу своїх членів, наприклад, під час участі в робочих групах, що забезпечують переговори, або при відповіді на консультації щодо узгодження внутрішнього законодавства з асquis ЄС. Ще одне спостереження з інших країн-кандидатів полягає в тому, що центральний уряд, стикаючись із власними обмеженнями ресурсів, ймовірно, надаватиме пріоритет навчанню посадовців центрального рівня, і АОМС потрібно буде аргументувати – як перед профільними міністерствами, так і перед Представництвом ЄС та іншими партнерами – необхідність залучення своїх членів до заходів із розбудови спроможності.

Чотири всеукраїнські АОМС працюють над питанням євроінтеграції значною мірою незалежно одна від одної, що в умовах обмеженої спроможності виглядає як явна слабкість. Краща координація могла б сприяти обміну знаннями та, можливо, розподілу праці за різними темами, пов'язаними з ЄС. Очевидно, що виступ чотирма різними голосами також послаблює колективну позицію місцевого та регіонального самоврядування стосовно центральної влади та ЄС. Хоча АОМС мають різні інтереси та погляди на певні ключові теми (наприклад, чи має ПДФО оподатковуватися за місцем проживання чи за місцем роботи), існують також значні сфери спільних інтересів. У наступному розділі буде окреслено декілька питань, з яких краща координація між АОМС могла б допомогти покращити підготовку України до вступу.

Одне з таких питань стосується створення Спільного консультативного комітету (СКК) України з Комітетом регіонів ЄС, що очікується незабаром після обговорень на Раді асоціації Україна–ЄС у квітні 2025 року.⁶⁴ Однак АОМС, які згідно з практикою ЄС мають відігравати важливу роль у відборі членів СКК, як видається, не є залученими до цих обговорень (на момент написання, за результатами інтерв'ю у жовтні 2025 року).

Ще один момент, який слід підкреслити, – це ступінь терміновості. Україна перебуває на порозі початку переговорів про вступ, і розробка Національної програми адаптації законодавства до асquis просунулася далеко вперед. Іншими словами, узгодження з законодавством ЄС відбувається вже зараз, і питання, що стосуються місцевих обов'язків та спроможності до імплементації, потрібно вирішувати вже зараз. У цьому контексті країна навряд чи може дозволити собі чекати на конституційні зміни, щоб прояснити ролі районного та обласного рівнів. Поки що відповідальність за впровадження стандартів ЄС має бути покладена або на громади, або на національний уряд (включаючи його територіальні підрозділи), і саме тут, мабуть, криється основний ризик рецентралізації.

64 ЄС, Спільний прес-реліз за підсумками 10-го засідання Ради асоціації Україна-ЄС.

5. СФЕРИ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Цей заключний розділ зосереджений на конкретних кроках, які представники місцевого рівня, потенційно за підтримки донорських проєктів, могли б вжити для покращення підготовки до вступу в ЄС і, таким чином, пом'якшення наслідків цього процесу. Що стосується часових рамок, то в нинішніх обставинах більшості окремих органів місцевого самоврядування буде важко надати пріоритет технічним питанням, пов'язаним із ЄС. Окрім щоденної стійкості, вони зосереджені на розробці місцевих стратегій розвитку та освоєнні системи DREAM. Більша сприйнятливість може спостерігатися в західній частині країни, де багато громад розвинули міжнародні партнерства та здобули досвід роботи з проєктами Interreg. **Інформаційні матеріали** (наприклад, брошура на основі Таблиці 1 у розділі 2.1 вище, доповнена конкретними питаннями, визначеними для України у розділі 3) могли б бути використані для підвищення базової обізнаності щодо інтересів місцевої влади.

У питаннях, що потребують передбачливості, таких як узгодження зі стандартами ЄС та майбутні механізми фінансування, роль АОМС видається навіть важливішою, ніж в інших країнах-кандидатах. Оскільки самі АОМС стикаються зі значними обмеженнями спроможності, **посилення співпраці з питань ЄС** принесло б велику користь (як зазначалося вище). До можливих тем, що становлять спільний інтерес, належать:

- **Участь у переговорних робочих групах та/або пов'язаних із ними експертних групах** з ключових розділів acquis. Чи могли б АОМС домовитися про розподіл ролей та про певну координацію позицій напередодні засідань? Наразі увага зосереджена на розділі 22, і лише УАРОР представлена у переговорній групі офіційно, але немає принципових причин, чому, наприклад, Всеукраїнська асоціація громад (ВАГ) не могла б бути залучена до питань розвитку сільських територій. Розділ 27 («Довкілля та зміна клімату») виділяється як ключова сфера для місцевого рівня, де АОМС разом могли б адвокувати залучення, можливо, представників ВАОТГ та/або АМУ.
- **Підготовка делегації України до Спільного консультативного комітету (СКК) з Комітетом регіонів ЄС.** Досі між АОМС майже не велося дискусій щодо цього, але делегація має бути збалансованою та репрезентативною для всіх рівнів органів місцевого самоврядування, і існує спільний інтерес у забезпеченні того, щоб члени були добре підготовлені та мали необхідні ресурси для участі в засіданнях у Брюсселі. Чи могли б АОМС розробити спільну позицію з цього приводу та розділити адміністративне навантаження щодо забезпечення роботи секретаріату?
- **Адвокація більшого залучення місцевого рівня до визначення пріоритетів використання коштів ЄС.** Одним із варіантів було б лобіювання створення певної форми **моніторингового комітету для Ukraine Facility**, в якому були б представлені АОМС (серед інших). Це потребує ретельного розгляду, оскільки такі структури можуть стати громіздкими та споживати ресурси, не маючи реального впливу. Але **залучення місцевого самоврядування до партнерства** є важливим принциповим моментом, на якому АОМС повинні наполягати. Іншим варіантом могло б бути лобіювання місць у Міжвідомчій координаційній комісії з питань регіонального розвитку, яка має певний вплив на відбір проєктів для Державного фонду регіонального розвитку. Якщо цей Фонд буде використовуватися для розподілу 20 відсотків коштів, видається розумним, щоб представники місцевого самоврядування мали тут свій голос.
- **Адвокація механізму допомоги з попереднім фінансуванням та/або співфінансуванням** проєктів, що фінансуються ЄС. Повідомляється, що рух грошових коштів є перешкодою для участі навіть у невеликих проєктах (оскільки витрати мають бути частково покриті з місцевих бюджетів до моменту відшкодування після затвердження результатів). Досвід інших країн-кандидатів може бути корисним для вивчення як щодо стратегії адвокації (залучення міністрів, відповідальних за питання ЄС, щоб випередити ймовірний опір з інших сторін), так і щодо самого механізму (який має бути простим у застосуванні та не нести додаткових витрат чи адміністративного навантаження).

Більш загально **аналітична робота щодо доступу місцевого самоврядування до проєктів, що фінансуються ЄС**, могла б надати корисну підтримку зусиллям АОМС. Це могло б включати розгляд досвіду більших держав-членів ЄС з регіонально керованими фондами та підвищення обізнаності про наслідки поточних дискусій щодо фінансової рамки на період після 2027 року. Хоча U-LEAD підтримує підготовку до переговорів по розділу 22, в інтересах АОМС було б посилити акцент на **принципі партнерства** та на тому, як має впроваджуватися згаданий вище Кодекс поведінки. Йдеться не лише про доступ до коштів, а скоріше про те, як період підготовки до вступу в Україні може бути найкращим чином використаний для розбудови спроможності місцевого рівня впроваджувати *acquis* ЄС, і для АОМС важливо забезпечити, щоб цей аспект не був забутий у планах на період після 2027 року.

Мережі ЄС та/або комітети представників місцевого самоврядування та/або практиків, зацікавлених у питаннях ЄС, були сформовані в деяких інших країнах-кандидатах (наприклад, в Албанії, Боснії та Герцеговині, Чорногорії, Сербії) як спосіб обміну знаннями між членами та об'єднання експертизи. Існують різні способи підтримки цього через проєкти. У Боснії та Герцеговині, наприклад, проєкт SALAR допоміг профінансувати посади спеціалістів із питань ЄС у двох АОМС, до чийх обов'язків входить координація мережі. Крім того, проводилися спільні засідання мереж та комітетів, незважаючи на деякі розбіжності в поглядах між двома асоціаціями. Чи можна розглянути подібний підхід в Україні? Або, якщо ще занадто рано просувати ідею спільних мереж, чи можна розглянути проведення спільних заходів, зосереджених на описаних вище питаннях, як перший крок?

Ще одним можливим напрямком підтримки в Україні могли б стати новопризначені **заступники голів обласних військових адміністрацій з питань євроінтеграції**. Їхні повноваження включають координацію реформ, пов'язаних із вступом на місцях, встановлення зв'язків між пріоритетами місцевого розвитку та національними цілями, залучення громад та підготовку до майбутнього управління фондами згуртованості ЄС та розвитку сільських територій. Таким чином, вони є вкрай актуальними для зазначених вище питань щодо партнерства, але також мають ширшу роль у підготовці до впровадження стандартів ЄС на місцевому рівні, що, ймовірно, включає такі сфери, як публічні закупівлі та охорона довкілля. Тут знадобилося б подальше дослідження, але наразі ці посади явно відчувають брак ресурсів. Підтримка проєктів могла б допомогти забезпечити справжнє залучення як місцевого самоврядування, так і інших частин центрального уряду, відповідальних за ключові сфери *acquis*.

Донорські проєкти також могли б підтримати **більш глибокий аналіз впливу** окремих розділів *acquis* ЄС або сфер місцевої відповідальності, таких як міське та просторове планування. Це передбачало б більш всебічний (хоча, можливо, і не вичерпний) звіт про відповідне *acquis* ЄС та поточне узгодження національного законодавства і політики, а також більш поглиблену оцінку – в ідеалі із залученням польових досліджень у вибірці громад – для оцінки обізнаності про нещодавні та майбутні зміни, ступеня ефективного впровадження стандартів ЄС на місцях (або очікувань щодо цього) та потреби в розбудові спроможності для заповнення прогалів у впровадженні. До цього можна було б додати звіти *ex post* (за результатами) про те, як членство в ЄС вплинуло на місцеву владу в державах-членах, що нещодавно приєдналися, включаючи вивчені уроки та помилки, яких, озираючись назад, можна було б уникнути.

Наполегливо рекомендується **підтримувати діалог між АОМС та інституціями ЄС**. Інформування представників ЄС про деякі проблемні питання, з якими стикається місцева влада, могло б допомогти вирішити ці проблеми, враховуючи готовність ЄС заохочувати національну владу до завершення децентралізації. Крім того, якщо ЄС сприйматиме АОМС як конструктивних учасників процесу вступу, це могло б допомогти прокласти шлях для майбутніх проєктів, що фінансуються ЄС та спрямовані на місцевий рівень.

Іншим напрямом, який варто розвивати, є **прямі контакти між АОМС та інституціями ЄС** у Брюсселі (наприклад, Генеральним директором Єврокомісії з питань регіональної та міської політики). Посадовці ЄС наразі мають обмеження на поїздки до України, але можуть мати можливість надавати технічну допомогу країнам-кандидатам.

Наприклад, програма Polaris у співпраці з інституціями ЄС змогла профінансувати участь українських місцевих представників у декількох навчальних візитах та конференціях у Брюсселі. АОМС могли б вивчити можливість поширення цього на технічну допомогу в Україні, наприклад, для груп громад з метою підготовки спільних проєктів із розбудови спроможності. Додаткові програми Interreg, включаючи транскордонне співробітництво Молдова–Україна та потенційні зв'язки з нордично-балтійським регіоном, були б ще одним питанням для обговорення, чи то в поточному програмному періоді, чи на період після 2027 року.

Окрім короткострокової перспективи, щойно воєнний стан закінчиться, будуть проведені місцеві вибори, а конституційні зміни для завершення процесу децентралізації мають стати порядком денним, Україна може досягти значного прогресу в переговорах про вступ. Це буде **критичний момент для інтенсифікації підготовки нової місцевої влади** до впровадження стандартів ЄС, ефективного використання коштів ЄС та діалогу з громадянами про те, що означає євроінтеграція на практиці.

Серед пунктів, згаданих представниками АОМС як корисні кроки, які можна було б вжити за підтримки проєктів:

- Огляд для нових голів громад для підвищення обізнаності про наслідки членства України в ЄС на місцевому рівні.
- Централізована система навчання для місцевих посадовців, відповідальних за дотримання та впровадження стандартів ЄС. АОМС могли б відігравати тут роль у визначенні цільових груп і, можливо, у створенні платформи для навчання.
- Навчання та обмін досвідом щодо можливостей фінансування ЄС, у міру того як механізми системи допомоги на етапі підготовки до вступу після 2027 року ставатимуть чіткішими.

Загалом знадобляться **подальша підтримка сильних АОМС та узгоджені зусилля для залучення місцевого рівня до порядку денного вступу до ЄС**. Це може допомогти покращити якість підготовки України до членства в ЄС, уникнути деяких проблем, які часто виникають у перші роки, та підвищити спроможність країни ефективно поглинати кошти ЄС. Це також може знизити ризик ненавмисної рецентралізації в ситуаціях, коли держава може бути схильна перебрати на себе повноваження, якщо місцева влада вважатиметься такою, що не має спроможності впроваджувати стандарти ЄС.

Там, де типи заходів, описані вище, підтримуються донорськими проєктами, це має природним чином координуватися між донорами. Хоча повне картування не входило до завдань цієї роботи, варто виділити декілька ініціатив (крім проєкту POLARIS, в межах якого виконується це завдання):

- **U-LEAD**, хоча і не проводить навчання місцевої влади щодо вступу до ЄС як такого, має намір інтегрувати цей аспект у всі програми з наступного року (наприклад, на заході з фінансового аудиту розглядатиметься *acquis* ЄС з цієї теми). Як зазначалося, U-LEAD також провів значну аналітичну роботу щодо підготовки до розділу 22; у будь-якій подальшій роботі, наприклад, щодо принципу партнерства, як було описано вище, потрібно прагнути уникати дублювання.⁶⁵
- **Фонд Східна Європа**, зокрема його проєкт «Фенікс: Сила спільнот», працює над залученням організацій громадянського суспільства до європейської інтеграції. Перша аналітична робота цього проєкту надає корисний огляд процесу вступу, включаючи певний досвід інших країн щодо залучення інших зацікавлених сторін.⁶⁶ Хоча це безпосередньо не стосується місцевої влади, тут є паралелі. Наприклад, однією з типових активностей ОГС є підготовка «тіньових звітів» про впровадження *acquis* ЄС. Вони можуть бути корисними і для місцевої влади у висвітленні прогалин у впровадженні та потреб у розбудові спроможності.⁶⁷

⁶⁵ Аналітика U-LEAD.

⁶⁶ Фонд Східна Європа, *Європейська інтеграція. Роль та участь ОГС*.

⁶⁷ Див., наприклад, у Північній Македонії: Платформа 27, *Тіньовий звіт щодо розділу 27* та аналогічні звіти Коаліції 27 для Сербії.

- Проєкт **RELEVE**, що впроваджується Expertise France, підтримує стійкість, відбудову та інтеграцію України до ЄС, включаючи політичні та юридичні консультації щодо реформи децентралізації та зміцнення навичок громад в управлінні проєктами публічних інвестицій. Хоча представники RELEVE не були опитані для цього завдання, ці заходи, очевидно, є актуальними для описаних вище питань.

Під час інтерв'ю, проведених для цього завдання, представники інших донорських проєктів прихильно поставилися до деяких питань, піднятих вище, наприклад, щодо важливості принципу партнерства для фінансування ЄС та необхідності для АОМС виступати єдиним голосом щодо євроінтеграції. Таким чином, видається, що існує хороший потенціал для співпраці.

БІБЛІОГРАФІЯ

Оцінки впливу та відповідні документи, підготовлені Постійною конференцією міст і громад (SCTM) Сербії або для неї

Більшість цих документів доступні (сербською мовою) за посиланням: <https://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/pristupanje-EU?thematic=29>. Подано у приблизному хронологічному порядку (назви перекладено):

Владімір М. Павлович, «Місцеве самоврядування та процес вступу Сербії до ЄС – від спостерігачів до партнерів» (2012).

Владімір М. Павлович, «На шляху до членства Сербії в ЄС – Роль місцевих органів влади та Постійної конференції міст і громад у переговорах про вступ» (2013).

SCTM, «Вплив вступу до ЄС на органи місцевого самоврядування в Сербії» (Постійна конференція міст і громад: 2013).

http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2015_06/Serbia_The_impact_of_EU_accession_on_LA.pdf

Татіяна Павлович-Крижаніч, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на місцеве самоврядування у сфері контролю за державною допомогою» (без дати).

Александар Мацура, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС у сфері енергоефективності» (без дати).

Ондрей Яшко та Джордже Кривокапіч, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на сектор публічних закупівель» (без дати).

Огнен Міріч, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на місцеве самоврядування у сфері регіональної політики (політики згуртованості) ЄС» (без дати).

Браніслав Міліч, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на сектор сільського господарства та розвитку сільських територій» (без дати).

Зоран Рістіч, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на сферу зайнятості та соціальної політики» (без дати).

(Без автора), «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до ЄС на місцеве самоврядування – Обов'язки одиниць місцевого самоврядування в контексті впровадження *acquis communautaire* у сфері охорони довкілля» (без дати).

Маріяна Петрович та Деян Златкович, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до Європейського Союзу на органи місцевого самоврядування у сфері транспортної політики» (без дати).

Мілош Джінджіч та Небойша Лазаревич, «Аналіз впливу процесу вступу Сербії до Європейського Союзу на місцеве самоврядування – сфера фінансового нагляду» (2014).

Огнен Міріч, «Фонди ЄС, призначені для місцевого самоврядування» (2015).

Івана Радіч Мілосавлевіч, «Вплив гармонізації нормативно-правових актів у межах 23-го переговорного розділу» (2016).

Івана Радіч Мілосавлевіч, «Комітет регіонів та місцеве самоврядування в Сербії: Вплив процесу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії в межах 34-го переговорного розділу» (2017).

Тіса Чаушевіч, «Аналіз впливу процесу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії у сфері безпеки харчових продуктів, ветеринарної та фітосанітарної політики – 12-ий переговорний розділ» (2017).

Ранка Міленовіч, «Аналіз впливу процесу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії у сфері підприємництва та промислової політики (Розділ 20) з акцентом на сферах вільного руху товарів (Розділ 1) та корпоративне право (Розділ 6)» (2018).

Татіяна Йованіч, «Аналіз впливу процесу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії у сферах вільного руху капіталу, свободи надання послуг та права на підприємництво» (2019).

Александар Масура, «Оцінка впливу вступу Сербії до ЄС на місцеве самоврядування у сфері енергетики з висновками та рекомендаціями» (2019).

Марта Сєнічіч та Марко Міленковіч, «Переговори з Європейським Союзом у сфері охорони здоров'я (Розділ 28) та аналіз впливу на місцеве самоврядування в Сербії» (2019).

Ана Тоскіч, Мая Стоянович Керіч та Девід Янг, «Аналіз впливу процесу інтеграції до ЄС на місцеве самоврядування в Сербії у сфері захисту персональних даних та доступу до суспільно важливої інформації (частина 23-го переговорного розділу)» (2020).

Нікола Груїч, Івана Стеля та Девід Янг, «Аналіз впливу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії – сфера захисту основоположних прав» (2020).

Огнен Міріч, «Аналіз впливу кризи охорони здоров'я, спричиненої пандемією Covid-19, на фонди ЄС для місцевого самоврядування в Сербії» (2021).

Світлана Йовановіч, Магнус Кольсьо та Єлена Міхайлович Танасієвіч, «Аналіз впливу процесу вступу до Європейського Союзу на місцеве самоврядування в Республіці Сербія у сфері інформаційного суспільства» (2022).

Татіяна Йованіч та Катаріна Іванчевіч, «Аналіз впливу процесу європейської інтеграції на місцеве самоврядування в Сербії у сфері захисту прав споживачів» (2022).

Єлена Ружіч та Ана Тоскіч Цветінович, «Оцінка впливу на захист персональних даних» (2025).

Інші оцінки впливу та схожі документи

Анела Думан та ін., «Вплив вступу до ЄС на місцеву владу в Боснії та Герцеговині» (проект звіту для SALAR International, 2019).

Нікола Хоххольдінгер, Крістін Мьозенбахер та Томас Пророк (ред.), «Підсумковий посібник LOGON» (Австрійська асоціація міст: 2005).

<https://www.bacid.eu/images/4/4c/Logon-final-report-2005.pdf>

Sören Häggroth, Kommunerna, Landstingen och Europa. Betänkande av EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting, SOU 1994:2 [Громади, округи та Європа. Звіт про оцінку наслідків вступу до ЄС: Громади та округи] (1994).

Kurt Klaudi Klausen, EG-konsekvenser för danska kommuner, Annex 7 in Häggroth (1994) [Наслідки вступу до ЄС для данських громад].

Асоціація органів місцевого самоврядування (АОМС), «Знати мене, знати ЄС: Посібник Асоціації органів місцевого самоврядування щодо впливу законів ЄС на ради» (2010).

Томас Пророк, Александра Шантль та Марія Шошіч (ред.), «Майбутнє Європи – побудоване на сильних громадах: Вплив Європейського Союзу на органи місцевого самоврядування» (NWV Verlag: 2017).

https://issuu.com/kdz_austria/docs/nwv_future_of_europe_001-170

Артан Рої та Аїда Бушаті, «Acquis ЄС та місцеве самоврядування в Албанії», Публікація для програми «Громади для Європи» (2019).

https://www.bpe.al/sites/default/files/documents/EU-Acquis-EN_0.pdf

SALAR, «ЄС у місцевій політиці: Дослідження порядку денного громад, окружних рад та регіонів» (Шведська асоціація місцевих влад та регіонів, 2020). <https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b9d7ff/1643120712892/7585-825-8.pdf>

Ваня Старовлах та Дарко Мрвалєвіч, «Базове дослідження застосування європейських стандартів місцевої демократії на Західних Балканах», Звіт для Ради Європи (грудень 2024).

Statskontoret, EU:s påverkan på kommuner och landsting, 2005:12 [Шведське агентство державного управління, «Вплив ЄС на громади та окружні ради»] (2005).

Svenska kommunförbundet, Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG (Kommentus Förlag, 1992) [Шведська асоціація громад, «Вплив членства в ЄС на місцеве самоврядування»].

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet, Sex år i EU – konsekvenserna för Sveriges kommuner, landsting och regioner 1995-2000 [«Шість років у ЄС — наслідки для громад, окружних рад та регіонів Швеції 1995-2000»] (2001).

Проект «Поріднення міст між Туреччиною та Європейським Союзом», «Acquis ЄС та гармонізація місцевих влад у Туреччині: Аналіз» (бл. 2020). [https://www.yereldeab.org.tr/Portals/4/publications/Activity%20B.4.3%20-%20EU%20Acquis%20Analysis%20\(EN\).pdf](https://www.yereldeab.org.tr/Portals/4/publications/Activity%20B.4.3%20-%20EU%20Acquis%20Analysis%20(EN).pdf)



Polaris

Підтримка багаторічного
врядування в Україні

2026