

Інтеграція до ЄС та місцеве самоврядування: огляд звіту «Місцева Європа в Україні»

Інтеграція до ЄС та місцеве самоврядування в Україні

Вступ до ЄС кардинально впливає на органи місцевого самоврядування. За оцінками Комітету регіонів ЄС понад 70% законодавства ЄС впроваджується саме на місцевому та регіональному рівнях, тож залучення ОМС до переговорного процесу є не просто бажаним, а критично необхідним. Існує ризик, що через брак часу та ресурсів громади можуть зіткнутися з викликами, до яких не були підготовлені заздалегідь. Це стосується як виконання нових зобов'язань, так і здатності ефективно освоювати фінансову підтримку ЄС. Раніше органи місцевого самоврядування **не були достатньо залучені до цього процесу** — і цей ризик зберігається: без проактивної участі громади можуть опинитися непідготовленими до зобов'язань, узятих від їхнього імені, і не скористатися можливостями фінансування ЄС на повну. Необхідно **розбудовувати спроможність громад**, щоб повноцінно рухатися у напрямку стандартів Європейського Союзу. Інакше вступ може призвести до **ненавмисної рецентралізації** — повернення певних функцій до центральних органів влади або їхніх територіальних підрозділів.

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 асоціацій органів місцевого самоврядування ще вагомішою — у представленні інтересів громад на центральному рівні та підготовки членів до щоденної роботи з впровадження європейських стандартів.

Розділи *acquis* ЄС – ключові питання для місцевого самоврядування в Україні

«*Acquis*» ЄС — зведення спільних прав та зобов'язань, обов'язкових для всіх держав-членів ЄС — поділено на 35 розділів, більше половини з яких порушують конкретні питання для місцевих органів влади. Ці розділи визначають, як муніципалітети працюватимуть, інвестуватимуть і надаватимуть послуги в межах ЄС. Далі наведено ключові з них, в порядку значущості для органів місцевого самоврядування. Ця пріоритизація ґрунтується на аналізі досвіду асоціацій ОМС інших країн-кандидатів — зокрема, рівня їхньої участі в переговорних групах та проведення оцінок впливу на місцевому рівні. Аналіз також спирається на експертні оцінки інвестиційних потреб, розвитку кадрового потенціалу, а також потенційних ризиків і можливостей для України. Більше прикладів — у повній версії звіту.

Розділ	Вибрані ключові питання, ідентифіковані в інших країнах-кандидатах	Вибрані ключові питання, ідентифіковані в Україні
27. Довкілля та зміна клімату	Пряма релевантність для основних муніципальних обов'язків у сфері поводження з відходами, водопостачання та водовідведення, якості повітря, шуму, екологічних інспекцій, охорони природи тощо. Значні інвестиційні витрати на модернізацію муніципальної інфраструктури, 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 муніципалітети 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.	• Брак фінансових ресурсів та експертизи для будівництва муніципальної інфраструктури із управління побутовим сміттям та водовідведенням. Нове законодавство щодо управління відходами ще не є імplementованим, але вимагатиме будівництва 200 нових об'єктів вартістю понад 40 млн євро кожне. • Понад 6000 офіційних сміттєзвалищ в Україні загальною площею близько 9000 гектарів необхідно буде закрити та рекультивувати. • Лише половина стічних вод проходить повну біологічну обробку; третина скидається у водойми неочищеною. • Брак адміністративної спроможності та експертизи для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище для проектів. • Обмежені можливості для моніторингу викидів CO₂, забруднення повітря та шумового забруднення, а також розробки місцевої політики на основі даних для досягнення стандартів ЄС.
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.	• Державний фонд регіонального розвитку потребує фінансового та адміністративного зміцнення, зокрема, відведення ролі у визначенні пріоритетів представникам місцевої влади. • Потрібні подальша інфраструктура для управління структурними фондами ЄС як на національному, так і на регіональному рівнях, включаючи регіональні офіси з питань інтеграції з ЄС. • Муніципалітетам потрібна більша ясність щодо процедур відбору проектів за допомогою цифрового інструменту DREAM. • Є необхідність для фінансових інструментів (таких як, для прикладу, оборотний фонд) для зменшення навантаження для муніципалітетів із попереднього фінансування та співфінансування проектів, що фінансуються ЄС.

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.	• Муніципалітети загалом добре підготовлені завдяки впровадженню правил закупівель ЄС у рамках Угоди про асоціацію. • Для покращення практичного впровадження потрібна більша гнучкість для впровадження якісних критеріїв оцінки тендерних пропозицій (не лише критерій найнижчої ціни).
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 муніципалітетів. Наприклад, кошти можуть бути використані для місцевої інфраструктури, для лісів у муніципальній власності 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 були готові.	• Нова Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року ще не повністю функціонує. • Існує кілька пілотних проектів для формування місцевих ініціативних груп (МІГ), але системного загальнонаціонального підходу до розбудови їх мережі поки що немає. Для того, щоб Україна мала доступ до фінансування ЄС для розвитку сільських територій, потрібні платіжне агентство та керуючий орган.
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.	• Ключова роль місцевих органів влади в наданні соціальних послуг вразливим групам (дітям, сиротам, людям похилого віку, ветеранам тощо) через догляд вдома, паліативну допомогу, консультування, допомогу в натуральній формі, транспортні послуги, адвокацію, інформування тощо. • Нова система закупівель соціальних послуг має відповідати законодавству ЄС. • Матиме суттєвий вплив на зобов'язання місцевих органів влади перед своїми працівниками.

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, муніципальні 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.	• Необхідність підвищення обізнаності про принципи державної допомоги під час реалізації проектів. • Можливі наслідки для податкових стимулів для залучення інвестицій та стимулювання місцевого економічного розвитку (наприклад, індустріальні парки).
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 муніципалітетів в цій темі: наприклад, очолювати порядок денний через долучення до мереж, таких як <u>«Міста прав людини»</u>.	• Доступність будівель та інших видів інфраструктури на місцевому рівні, особливо в контексті зусиль із відбудови. • Муніципалітети мають труднощі з наданням соціальних, медичних та інших послуг зростаючій кількості людей з інвалідністю/ветеранів/ВПО.
28. Захист прав споживачів та охорона здоров'я	Муніципальні надавачі послуг 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 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 EU4Health.	• Муніципалітети мають значні повноваження відповідно до законодавства про права споживачів, але лише дві третини з них створили відділи захисту прав споживачів. • Муніципальні лікарні та амбулаторії є життєво важливими для побудови стійкої системи охорони здоров'я. Проблеми включають узгодження української системи електронної охорони здоров'я з Європейським простором даних охорони здоров'я та спільною системою оцінки ризиків транскордонних загроз захворювань.

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 муніципалітетами. 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 створеного до вступу. Потенційні питання включають координацію між різними АОМС або рівнями субнаціонального врядування, або брак ресурсів для участі членів СКК у засіданнях у Брюсселі.	• Спільний консультативний комітет з Україною при Комітеті регіонів буде створено у 2026 році, але досі асоціації місцевого самоврядування були залучені до цього процесу лише обмежено.
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 муніципалітетів з населенням понад 45 000 осіб) місцеві плани охолодження та опалення.	• Муніципалітетам потрібно буде збільшити використання відновлюваних джерел енергії комунальними підприємствами. • Модернізація комунальних теплогенеруючих підприємств вимагає значних фінансових ресурсів. Енергоефективність у централізованому теплопостачанні є пов'язаною з цим проблемою. • Скасування мораторію на підвищення тарифів на тепло та водопостачання теплої води може дати позитивний поштовх розвитку місцевих комунальних підприємств. • Мінімальний рівень енергоефективності будівель. • Муніципалітетам, можливо, доведеться розробити та впровадити Плани дій щодо сталого енергетичного розвитку та зміни клімату для досягнення цілей кліматичної нейтральності на місцевому рівні.

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, Міські вузли 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).	• Дотримання норм щодо доступності муніципального транспорту вимагатиме значних інвестицій. • Декарбонізація громадського транспорту – нещодавня державна стратегія зазначає необхідність місцевих планів сталої міської мобільності в містах та сильну увагу до розвитку зеленого транспорту та мікромобільності (велосипеди, пішохідні маршрути тощо), хоча й не дає чітких конкретних вказівок. Тягар оновлення громадського транспорту, ймовірно, ляже на місцеві органи влади. • Також, очікуються нові правила державних закупівель транспортних послуг.
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».	• Муніципалітетам знадобляться додаткові заходи щодо кібербезпеки, управління ризиками та звітування про інциденти.
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.	• Місцеві бюджети отримують частку (13,44% у 2025 році) акцизних зборів на пальне. Мінімальні ставки акцизного збору в ЄС можуть збільшити місцеві доходи, хоча (враховуючи великий дефіцит бюджету) держава може намагатися зменшити місцеву частку податку.

32. Фінансовий контроль	Головним питанням для місцевих влададміністрацій (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.	• Муніципалітетам потрібно буде застосовувати нові Глобальні стандарти внутрішнього аудиту, що принесе користь у сфері фінансового менеджменту. Хоча більш спроможні українські муніципалітети створили підрозділи внутрішнього контролю та аудиту, багато з них (особливо менші сільські муніципалітети) не мають відповідної спроможності. Дотримання цих вимог є важливим для доступу до фондів ЄС після того, як Україна стане членом ЄС.
Інші розділи	Декілька інших розділів, які не включені до цієї таблиці, є у <u>повній версії звіту</u>.	• Система управління державними інвестиціями (частина реформи державного управління) вимагає від муніципалітетів перегляду стратегій місцевого розвитку, розробки портфелів проектів тощо. • Відповідно до розділу «Наука та дослідження», муніципалітети повинні узгодити свої стратегії місцевого розвитку з регіональними стратегіями, заснованими на «розумній спеціалізації». Так само, для сприяння зеленому та інклюзивному відновленню необхідна більш активна участь у програмі «Горизонт» (включаючи ініціативу «Новий європейський Баухаус»).

Що можуть зробити муніципалітети в Україні, щоб активніше залучатися до процесу вступу до ЄС?

Досі асоціації місцевого самоврядування не брали глибокої участі в обговореннях щодо процесу приєднання (одну з чотирьох асоціацій, Українську асоціацію районних та обласних рад, запросили до участі в робочій переговорній групі щодо розділу 22, але, як видно з таблиці, це лише одна з кількох важливих сфер). Існує очевидна потреба у **створенні міжурядової координаційної групи** з питань впливу інтеграції з ЄС на місцеве самоврядування для проведення більш систематичних консультацій щодо законів, пов'язаних з інтеграцією з ЄС.

Зобов'язання виділити понад 1 мільярд євро з **Ukraine Facility**, програми фінансової допомоги ЄС Україні, субнаціональним органам влади не має аналогів в інших країнах-кандидатах і свідчить про підтримку децентралізації Європейським Союзом. Однак, існує потреба в більшій ясності щодо того, що ці кошти є додатковими до чинного фінансування державою регіональної політики та того, яку роль матимуть місцеві органи влади в їх використанні. Також необхідно розробити механізми управління майбутніми фондами ЄС на регіональному рівні, включаючи співпрацю між муніципалітетами та новоствореними заступниками голів регіональних адміністрацій з питань інтеграції з ЄС.

Громади повинні скористатися перевагами **Європейського територіального співробітництва та тематичних програм** для підготовки до практичного впровадження політики ЄС (включаючи зелений та цифровий перехід, підтримку малих та середніх підприємств, покращення послуг тощо) та для розвитку потенціалу в управлінні проектами. Україна бере участь у 7 програмах Interreg та 14 тематичних програмах ЄС. Однак, значні частини на півночі та сході країни, серед тих, що найбільше постраждали від війни, не мають права на участь у програмах транскордонного співробітництва, тому виникає потреба подбати про їх підготовку у інший спосіб.

Чотири асоціації місцевого самоврядування могли б отримати користь від **тіснішої співпраці з питань, пов'язаних з євроінтеграцією**. Вони мають спільний інтерес, наприклад, в участі в додаткових робочих переговорних групах (наприклад, з питань довкілля чи розвитку сільських територій), участі в обговореннях щодо Спільного консульського комітету з Україною при Комітеті регіонів, більшої участі місцевих органів влади у визначенні пріоритетів використання коштів ЄС (включаючи механізми моніторингу для Ukraine Facility та Державного фонду регіонального розвитку), а також в адвокації фінансових механізмів для сприяння попередньому фінансуванню та співфінансуванню проектів ЄС.

Серед інших кроків, які здійснювали асоціації місцевого самоврядування в інших країнах-кандидатах варто зазначити:

- Подальший **поглиблений аналіз впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування** може допомогти посилити як адвокацію, так і підготовку на рівні громад. Однією з очевидних сфер інтересу є доступ місцевих органів влади до проектів, що фінансуються ЄС. Інші сфери можуть включати відновлення (включаючи просторове планування та численні аспекти стандартів ЄС, які впливають на це) та управління комунальними підприємствами.
- **Мережі ЄС та/або комітети** представників місцевих органів влади та/або практиків, які цікавляться питаннями, пов'язаними з ЄС, можуть покращити координацію та сприяти зміцненню спроможностей.
- Необхідне подальше **нарощування спроможностей місцевих органів влади** щодо інтеграції в ЄС. Наприклад, асоціації могли б узгодити з урядом спеціальну програму із підвищення спроможності, яка була б профінансована в рамках нового пакету підтримки України ЄС. Це може включати субгранти на діяльність та невеликі інвестиції для покращення спроможностей щодо впровадження acquis ЄС та реформ в рамках Плану України.

Також наполегливо рекомендується **підтримувати діалог між місцевими органами влади та інституціями ЄС**. Інформування представників ЄС про проблеми, з якими стикаються місцеві органи влади, може допомогти вирішити ці проблеми, враховуючи заохочення України до децентралізації зі сторони ЄС. Місцеві органи влади повинні прагнути бути конструктивними учасниками процесу вступу. Вони є суб'єктами наділеними довірою громадян, які можуть відігравати життєво важливу роль у роз'ясненні громадянам зобов'язань та можливостей, пов'язаних з членством у ЄС, не в останню чергу в часи поширених дезінформаційних кампаній.

Коли воєнний стан закінчиться і відбудуться місцеві вибори, на порядку денному має бути внесення змін до конституції для завершення процесу децентралізації. В цей час Україна може бути вже на межі вступу до Європейського Союзу. Це буде критичний момент, під час якого необхідно забезпечити якомога кращу підготовку нових мерів та місцевих влад до впровадження стандартів ЄС, ефективного використання фондів ЄС та участі в діалозі з громадянами щодо того, що означає інтеграція з ЄС на практиці. Можливо, тоді Україна матиме чого навчити решту ЄС також і щодо цінності місцевої демократії.



Polaris

Підтримка багаторівневого
врядування в Україні

2026