

УДК 342.061ЄС

---

**А. С. Чиркін**, кандидат юридичних наук, доцент,  
науковий співробітник НДІ державного будів-  
ництва та місцевого самоврядування НАПрН  
України  
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

## ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОГРАМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ЗАПОРУКА МІСЦЕВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

---

***Анотація.** В даній статті виконано аналіз однієї з форм взаємодії між Україною і Європейським Союзом задля місцевого і регіонального розвитку. Головним чином фокус роботи акцентований на висвітленні роботи урядових і неурядових програм Ради Європи, які функціонують в Україні, починаючи з 2014 року. Зазначено, що реформа децентралізації, подальше її підтримка здійснюється за сприяння європейських програм. Відповідна підтримка здійснюється шляхом законодавчої експертизи, просвітницької діяльності, адвокації і забезпечення міжнародного партнерства між громадами.*

***Ключові слова:** місцевий і регіональний розвиток, Україна-Європейський Союз, децентралізація, співпраця.*

**Постановка проблеми.** Одним із складових елементів співпраці між країнами-членами Європейського Союзу (далі – ЄС)

та країною-претендентом, яка зазвичай формується вже на ранньому етапі процесу вступу до ЄС і задовго до початку переговорів про вступ до ЄС є фінансування та технічна допомога, що надається країнам-претендентам з метою сприяння досягненню ними стандартів, необхідних для членства в ЄС.

Ця допомога надається на етапі, що передує вступу до ЄС, через різні інструменти, як-от: Phare, ISPA, Sapard та CARDS. З 2006 року фінансування надається через різні покоління фондів Інструменту допомоги на етапі підготовки країн-кандидатів із Західних Балкан і Туреччини до вступу в ЄС, а у випадку східноєвропейських країн – через фонди Європейського інструмента сусідства. У випадку надзвичайних макроекономічних дисбалансів ці країни також мають право на отримання коштів з фондів макрофінансової допомоги, що надаються країнами-членами ЄС.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. 1 вересня 2017 року після тривалого процесу ратифікації усіма державами-членами Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі [10]. Отже, співпраця Україна-ЄС вийшла на новий рівень і отримала певні рамки і домовленості.

З квітня 2014 року внаслідок прийняття Кабінетом Міністрів України засадничого документа (Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади), а також Плану заходів щодо її реалізації, в Україні був даний старт реформі децентралізації [5].

Впродовж більш ніж восьми років задля реалізації реформи прийнято низку спеціальних законів. Зокрема, закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дозволив сформувати новий базовий рівень муніципальної влади – об'єднанні територіальні громади [3]. Запроваджено інститут старост, який представляє інтереси сільських мешканців в раді громади. Після запровадження фінансової децентралізації зросли місцеві бюджети. В цілому на місцевий рівень були передані повноваження з надання базових адміністративних послуг, таких як ре-

естрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо. У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

У 2020 р. сформовано новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, відповідно до якого в Україні сформовано 1469 територіальних громад замість 11 000, і відповідно 136 районів замість 490. Восени 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів. Для подальшого місцевого і регіонального розвитку чинне законодавство однозначно потребує удосконалення, зокрема, є необхідність у прийнятті нового закону про службу в органах місцевого самоврядування, щодо місцевого самоврядування й інших форм муніципальної демократії, оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

Втім пандемія COVID 19 дещо уповільнила реформаційні процеси. Зокрема, в частині гальмування конституційних змін по децентралізації, а також недостатнього врегулювання питань адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що місцеве самоврядування показало свою стійкість і гідно витримало відповідні виклики. Очевидно, що посиленню і стабільності муніципальної влади сприяла реформа децентралізації. При цьому набуття Україною статусу країни-кандидата до Європейського Союзу (ЄС) також багато в чому було б неможливе без реалізації реформ у сфері місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади.

Беззаперечним видається факт, що вся реформа децентралізації реалізується, в тому числі, завдяки інституційній допомозі і фінансовій підтримці ЄС.

Тому метою цієї роботи є спроба висвітлити і проаналізувати, в яких саме формах здійснюється співпраця України і ЄС в контексті удосконалення вітчизняної муніципальної влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним з найефективніших інструментів взаємодії між Україною і ЄС є запровадження спеціальних програм, в межах яких реалізується ціла низка просвітницьких, інформаційних, практичних заходів. Крім того, дієвими механізмами співпраці є діяльність громадянського суспільства. Відповідні громадські організації постійно працюють над підготовкою методичних рекомендацій, посібників, організують семінари, конференції із залученням представників влади і європейських партнерів.

Як приклад, одним з перших проєктів є створення інформаційного порталу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Децентралізація).

Портал створений у березні 2014 року за технічної підтримки швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). З 2021 року технічну підтримку порталу надає швейцарсько-український проєкт «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE).

Завданням порталу є роз'яснення суті децентралізації та постійне інформування про її перебіг, досягнення та проблеми об'єднати думки та позиції центральної та регіональної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів, експертів та міжнародної спільноти бути інформаційним центром, зручною і завжди доступною базою знань для представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, експертів, громадськості та усіх, хто залучений або цікавиться децентралізацією [9].

Також варто відмітити, що на порталі постійно висвітлюється всебічна інформація щодо спільних заходів, проєктів, окрема увага порталу завжди присвячена статистичним даним. Зокрема, ведеться і періодично оновлюється інформація щодо співробітництва територіальних громад між собою. В аспекті міжнародного партнерства надається інформація щодо наявності міжнародних партнерів у територіальних громадах, а також підписаних договорів про міжнародне партнерство [1]. В розділі міжнародна підтримка міститься окремий перелік проєктів і програм міжнародної технічної допомоги, які вже реалізувалися і які ще реалізуються [2].

В продовження теми спільних програм, доцільно звернути увагу на «U-LEAD з Європою» (UkraineLocalEmpowerment, AccountabilityandDevelopment). Це програма співпраці між українським урядом, Європейським Союзом (Німеччиною, Швецією, Польщею, Данією, Естонією та Словенією) у створенні багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підвітною та відповідає на потреби громадян України. Основною метою U-LEAD є підсилення спроможність ключових суб'єктів та зацікавлених сторін на національному, регіональному та місцевому рівнях для розширення можливостей місцевого самоврядування в громадах, зокрема і в часи війни та відбудови. Програма має 24 регіональні офіси та працює з громадами по всій Україні.

Починаючи з 2016 року U-LEAD надано 34233 прямих консультацій громадам, 309 громадам надано допомогу в підготовці стратегій місцевого розвитку, забезпечено підготовку 99 проєктів регіонального розвитку, 595 громад-партнерів удосконалили свої процедури, 9 законопроектів надано супровід, за сприяння програми відкрито 484 центрів надання адміністративних послуг [10].

Важливою складовою роботи програм співробітництва і відповідним результатом такої діяльності є видання посібників і методичних рекомендацій щодо роз'яснення і поліпшення діяльності муніципальної влади в Україні.

Доцільно звернути увагу, що окремої і на сьогодні надзвичайно важливою частиною зазначених методичних рекомендацій є положення щодо налагодження партнерства за підтримки проєктів технічної допомоги й міжнародних організацій, а також поради щодо реалізації проєктів громад-партнерів-побратимів. Таким чином, питання актуалізації міжнародного співробітництва безпосередньо між громадами набуває ще більшої актуальності.

Як приклад і підтвердження, за даними Моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, найактивніше міжнародне партнерство розвивають громади Закарпатської та Львівської областей. Найчастіше громади

співпрацюють між собою у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту.

**Висновки.** В цій роботі ми окреслили роботу далеко не всіх програм і організацій, які сприяють розвитку місцевого самоврядування і регіональної влади в Україні. Так, активну роботу по підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування ще здійснюють Проекти USAID «Говерла», USAID DOBRE та інші партнери, щодо допомоги яких буде висвітлено у подальших роботах.

Після початку впровадження реформи децентралізації (2014 р.) доволі поширеною формою співпраці Україна-ЄС стало діяльність програм ЄС щодо підтримки реформ у сфері місцевого самоврядування. Очевидно, що Угода про асоціацію і подальший статус України, як кандидата до ЄС такі процеси буде поглиблювати. І підтвердженням цього є законодавча робота, яка відбувається за підтримки і надання експертизи представниками ЄС, просвітницька діяльність, підготовка, розповсюдження і адвокація подальшого реформування муніципальної влади в Україні урядовими і неурядовими організаціями ЄС. За сприяння європейських програм налагоджується міжмуніципальне партнерство як всередині країни, так і з зарубіжними громадами-побратими.

#### **Список використаних джерел:**

1. Міжнародна підтримка. URL: <https://decentralization.gov.ua/donors>
2. Партнерство задля відновлення та розвитку URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>
3. Про добровільне співробітництво територіальних громад: Закон України 157-VIII від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону. Реєстр. 6504 від 05.01.2022 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73563](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563)
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Про портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/project>

7. Програма USAID DOBRE URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>
8. Проект USAID «ГОВЕРЛА» URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hooverla>
9. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>
10. U-LEAD з Європою. Наші результати. URL: <https://u-lead.org.ua/#our-impact>

#### References:

1. Mizhnarodna pidtrymka. URL: <https://decentralization.gov.ua/donors>
2. Partnerstvo zadlia vidnovlennia ta rozvytku URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>
3. Pro dobrovilne spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 157-VIII vid 05.02.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
4. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Proekt Zakonu. Reiestr. 6504 vid 05.01.2022 r. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73563](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563)
5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. # 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Pro portal «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua/project>
7. Prohrama USAID DOBRE URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre>
8. Proiekt USAID «HOVERLA» URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/hooverla>
9. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS. URL: <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>
10. U-LEADz Yevropoiu. Nashi rezultaty. URL: <https://u-lead.org.ua/#our-impact>

A. S. Chyrkin

#### Activities of European Union programs as a key to the local and regional development of Ukraine

*Summary.* This article analyzes one of the forms of interaction between Ukraine and the European Union for local and regional development. The main focus of the work is focused on highlighting the work of governmental and non-governmental programs of the Council of Europe, which have been operating

*in Ukraine since 2014. It is noted that the reform of decentralization and its further support is carried out with the assistance of European programs. Appropriate support is provided through legislative expertise, educational activities, advocacy and ensuring international partnership between communities.*

*One of the most effective tools of interaction between Ukraine and the EU is the introduction of special programs, within which a number of educational, informational, and practical measures are implemented. In addition, civil society activities are effective cooperation mechanisms. Relevant public organizations constantly work on the preparation of methodological recommendations, manuals, organize seminars, conferences with the involvement of government officials and European partners.*

*As an example, one of the first projects is the creation of an information portal on the reform of local self-government and territorial organization of power (Decentralization).*

*The portal was created in March 2014 with the technical support of the Swiss-Ukrainian project «Supporting Decentralization in Ukraine» (DESPRO). From 2021, technical support for the portal will be provided by the Swiss-Ukrainian project «Decentralization for the Development of Democratic Education» (DECIDE).*

*Continuing the topic of joint programs, it is advisable to pay attention to «U-LEAD with Europe» (Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development). This is a program of cooperation between the Ukrainian government and the European Union (Germany, Sweden, Poland, Denmark, Estonia and Slovenia) in creating a multi-level governance system that is transparent, accountable and responsive to the needs of Ukrainian citizens. The main goal of U-LEAD is to strengthen the capacity of key actors and stakeholders at the national, regional and local levels to empower local self-government in communities, particularly in times of war and reconstruction. The program has 24 regional offices and works with communities throughout Ukraine.*

*Since 2016, U-LEAD has provided 34,233 direct consultations to communities, 309 communities have been assisted in the preparation of local development strategies, 99 regional development projects have been prepared, 595 partner communities have improved their procedures, 9 draft laws have been supported, and 484 administrative service centers have been opened with the assistance of the program.*

*After the implementation of the decentralization reform (2014), the activity of EU programs to support reforms in the field of local self-government became*

*a fairly common form of cooperation between Ukraine and the EU. It is obvious that the Association Agreement and the further status of Ukraine as a candidate for the EU will deepen such processes. And the confirmation of this is the legislative work that takes place with the support and provision of expertise by EU representatives, educational activities, preparation, dissemination and advocacy of the further reform of municipal power in Ukraine by governmental and non-governmental organizations of the EU. With the assistance of European programs, inter-municipal partnership is being established both within the country and with sister communities abroad. These tools of cooperation acquire particular importance and relevance in the context of overcoming the consequences of the military aggression of the Russian Federation and the subsequent reconstruction of Ukraine after the Victory.*

**Keywords** :local and regional development, Ukraine-European Union, decentralization, cooperation.