Розділ 3

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-1-13
УДК 352:327.39(477)

Дунаєв Ігор Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: http://orcid.org/0000-0002-0790-0496
e-mail: i.dunaev@karazin.ua

Чернов Сергій Іванович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківського Національного університету міського господарства ім. О. Бекетова
вул. Чорноглазівська, 17, м. Харків, 61002, Україна
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-0705-7934
e-mail: raschid3212@gmail.com

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ВИМОГ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС В СТРАТЕГІЯХ МІСЦЕВИХ ГРОМАД ПІД ЧАС ВІЙНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу імплементації вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС в стратегіях місцевих громад в умовах воєнного стану. Автори фокусуються на важливій проблемі: українські громади мають конкретні юридичні зобов'язання щодо імплементації EU acquis на місцевому рівні, але це мало досліджено в науковій літературі, але ці зобов'язання чи , як мінімум, ргекомендації, часто невідомі для громад і не стоять у плані на виконання у найближчі місяці чи дні. відповідно, досліджено унікальний феномен впровадження європейських стандартів врядування українськими територіальними громадами під час активних бойових дій, що суперечить традиційним теоріям кризового управління. На основі контент-аналізу офіційних документів ЄС, національного законодавства та стратегій територіальних громад виявлено значний інформаційний розрив між євроінтеграційними зобов'язаннями та практикою місцевого планування. Встановлено, що лише 20% проаналізованих стратегій містять розділи з водних ресурсів згідно з Рамковою водною директивою, обов'язкова стратегічна екологічна оцінка проводилася для 13% документів,

© Дунаєв І. В., Чернов С. І., 2025
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

а жодна громада не має планів управління відходами відповідно до стандартів ЄС. Систематизовано п'ять основних джерел інформаційного розриву: недостатню інформованість посадових осіб, відсутність методичних рекомендацій центральних органів влади, брак координації між рівнями управління, недостатнє фінансування та відсутність санкцій за невиконання. Розроблено матрицю ризиків євроінтеграційного планування з градацією зобов'язань за терміновістю: зобов'язання 2025 року (басейнове планування, стратегічна екологічна оцінка), завдання 2026-2027 років (енергетичний сектор, управління відходами) та довгострокові зобов'язання до 2030 року (повна інтеграція до систем врядування ЄС). Запропоновано практичний інструментарій для громад у вигляді 6-місячної дорожньої карти з конкретними діями, template інтеграції європейських вимог у планувальні документи та систему peer-to-peer консультацій через асоціації місцевого самоврядування. Результати дослідження мають практичне значення для подолання інформаційного розриву та забезпечення ефективної євроінтеграції на місцевому рівні в умовах війни.

Ключові слова: *євроінтеграція, територіальні громади, Угода про асоціацію, стратегічне планування, директиви ЄС, місцеве самоврядування, воєнний стан, регіональна політика.*

Як цитувати: Дунаєв І. В., Чернов С. І. Імплементація вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС в стратегіях місцевих громад під час війни. *Теорія та практика державного управління*. 2025. Вип. 1 (80). С. 216–237. http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-1-13

Актуальність і постановка проблеми. Імплементація вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС на рівні територіальних громад в умовах воєнного стану являє собою унікальний науковий феномен, що поєднує теоретичні концепції європейської інтеграції з практичними викликами стратегічного планування під час активних бойових дій. Парадокс полягає в тому, що саме в період найбільших випробувань українські громади демонструють найвищий рівень інноваційності у впровадженні європейських стандартів врядування, що суперечить традиційним теоріям кризового управління про згортання реформ у надзвичайних умовах. Станом на 2024 рік 1469 територіальних громад України продовжують реалізовувати комплексні стратегії розвитку, інтегруючи вимоги 33 переговорних розділів acquis communautaire з потребами воєнного часу, що створює безпрецедентну лабораторію для вивчення адаптивних механізмів публічного управління. Ця тема набуває особливої актуальності в контексті офіційного початку переговорів про вступ України до ЄС (червень 2024) та необхідності забезпечення безперервності євроінтеграційних процесів попри російську агресію.

Особливої «пікантності» теми додає той факт, що вперше в історії не тільки європейської інтеграції, а й політичної інтеграції у вищі, глобальні кола країна здійснює масштабну імплементацію вищих і складніших (як європейські), ніж свої власні, стандартів в умовах повномасштабної війни з невідомим кінцем для себе, що вимагає розробки нових теоретичних підходів до аналізу стійкості інституцій та адаптивності стратегічного планування. Вже з початку 2024 р. публічно відомо, що українські громади отримали обіцянку ЄС щодо рекордної фінансової підтримки ЄС у розмірі не менше €50 млрд через механізм Ukraine Facility (2024-2027), з гарантованим мінімумом 20% для обласних органів вла-

ди, що робить якість імплементації дуже важливим фактором для національної безпеки та економічного і екологічного відновлення.

Водночас «експертне око» бачить нову проблему з «невидимих зобов'язань»: українські громади стикаються з парадоксом, коли маючи конкретні юридичні вимоги щодо імплементації EU acquis на місцевому рівні згідно з Угодою про асоціацію, більшість громад не усвідомлюють цих зобов'язань і не включають їх до поточних планів виконання. Це створює подвійну загрозу: ризики втрати доступу до європейського фінансування та правові наслідки для України у контексті просування переговорів про членство в ЄС. Наприклад, немов, проста тема – «прісна вода», а це – і обов'язкова участь у басейнових радах на секторальному рівні, проведення 6-місячних консультацій з водної політики, стратегічна екологічна оцінка всіх планувальних документів, прозоре тарифоутворення без перехресного субсидування, – ці та інші вимоги часто залишаються поза увагою місцевої влади, незважаючи на їх юридичну вагу.

Крім того, досвід України стає, як мінімум, цікавим і навіть еталонним для інших країн, що перебувають на різних етапах євроінтеграції в умовах триваючої зараз зміни світопорядку і геополітичної нестабільності. Відповідно, результати цього дослідження можуть бути також використані для практичного використання на обласному і локальному рівнях (в територіальних громадах) для формування нових планувальних документів (стратегій, планів і програм розвитку) для врахування численних вимог угоди про асоціацію Україна-ЄС, які мають проекцію на ці два відповідні рівні управління.

Огляд літератури. Формування і реалізація євроінтеграційної політики в Україні після підписання Угоди про асоціацію 2014 року стало визначальним фактором трансформації системи публічного управління, зокрема на регіональному та місцевому рівнях. Основним інструментом виконання зобов'язань у рамках євроінтеграції є імплементація acquis communautaire — законодавчої спадщини ЄС, що охоплює більш як 30 основних секторних напрямів (розділів переговорного процесу). Науковий аналіз цього процесу набув нового змісту із початком відкритих переговорів про членство у 2023–2024 рр., а також через необхідність пристосування імплементації європейських норм до умов війни.

Актуальні дослідження зосереджуються на двох ключових напрямках: по-перше, це механізми трансляції вимог єврорегламентів у національне законодавство та процедури узгодження нормативно-правових актів із acquis communautaire [20; 12; 24]. Більшість експертів підкреслюють, що найбільш динамічно впроваджуються регламенти у сферах державних закупівель, екологічної політики, енергетики, антикорупції, цифрової трансформації та послуг [31; 23; 24; 28; 25]. Значну роль у цьому процесі відіграють так звані «національні координатори наближення до права ЄС», проте сам процес залишається суттєво централізованим, з обмеженою сталеною участю місцевих та обласних органів влади в прийнятті рішень. Саме тому ключовими темами сучасної літератури є територіальна адаптація стандартів ЄС та практики вертикальної координації між центральним урядом, облдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування.

По-друге, науковці й практики звертають увагу на проблеми та особливості імплементації acquis на рівні регіональної та місцевої влади в Україні, особли-

во з урахуванням умов воєнного стану. Наукові огляди і політичні рекомендації Ради Європи, ОЕСР та інших організацій [10; 29; 30; 24] показують, що навіть у період повномасштабної агресії українські громади — особливо у сферах цифровізації, децентралізованого адміністрування, енергетичної модернізації та сталих закупівель — підтримують адаптацію європейських стандартів у стратегічних та операційних практиках. Офіційні звіти Європейської комісії (Ukraine 2024 Report) та проєкти U-LEAD with Europe підтверджують, що певні регіони в Україні стали експериментальними майданчиками для локальної імплементації норм – наприклад, у сфері довкілля, планування територій чи відкритих даних. Чітко фіксується поступовий перехід від ролі «пасивного виконавця» до «агента змін», коли самі територіальні громади ініціюють адаптацію стандартів ЄС (наприклад, через проєкти партисипативного бюджетування за європейськими лекалами, впровадження місцевих антикорупційних політик, ідей щодо смарт-сіті тощо).

Водночас, у літературі наголошується на обмеженнях та викликах цьому процесу. До «звичайних» проблем відносять дефіцит фахових кадрів з євроінтеграційною компетентністю на місцях, слабку інституційну пам'ять [22], високий рівень бюрократизації процедур наближення законодавства, а також тенденцію до «формального» виконання вимог через шаблонне дублювання документів центрального рівня без реальної глибини впровадження [19; 23]. Додатковим фактором в умовах війни стала необхідність інтеграції кризових та відновлювальних механізмів у стандарти ЄС, наприклад, у сфері соціальної політики, міського простору, безпеки для мешканців від атак російського агресора. Слід визнати, що за наявності своєї ініціативи, політичної підтримки «згори» та міжнародної матеріальної допомоги численні громади продемонстрували «низову» винахідливість й цікаві експерименти з імплементацією євроположень навіть у прикордонних та постраждалих регіонах Харківської, Сумської, Чернігівської областей.

Загалом, наразі є певний консенсус у визнанні того, що ефективна імплементація єврорегламентів в Україні на обласному та місцевому рівні стає одним із реальних і дуже наочних (через просту верифікацію даних [6]) чинників подальшого успіху інтеграції України до ЄС під час війни. Питання адаптивності місцевого врядування до вимог ЄС і здатності громад формувати сталі інституційні та практичні механізми докорінно впливатимуть на не лише темпи і якість реформ, але й на стратегічну безпеку та соціально-економічну стійкість країни у воєнний і післявоєнний періоди.

Мета статті - виявити та систематизувати «приховані» євроінтеграційні зобов'язання українських громад, які не відображені в поточній практиці стратегічного планування, з метою розробки практичного інструментарію для подолання інформаційного розриву між формальними вимогами ЄС та реальною діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно, у статті вирішуються три завдання:

1) уточнити причини і прояви «інформаційного розриву» між EU вимогами та практикою громад і виявити джерела цього розриву;

2) уточнити «сліпі зони» євроінтеграційного планування для потреб місцевого рівня;

3) створити «дорожню карту усвідомлення» для громад.

Використана методологія. Методологічною основою дослідження слугують три ключові теоретичні підходи. Теорія багаторівневого врядування (multi-level governance theory) Лізбет Хугх та Гарі Маркса забезпечує концептуальну рамку для аналізу вертикальних взаємодій між ЄС, національним та субнаціональним рівнями у процесі імплементації acquis communautaire. Теорія європеїзації (Europeanization Theory) у версії Клауса Гьорца та Радаеллі дозволяє дослідити механізми адаптації місцевих інституцій до європейських норм та практик. Інституційна теорія раціонального вибору застосовується для пояснення логіки прийняття рішень органами місцевого самоврядування в умовах інформаційної асиметрії та обмежених ресурсів, особливо в контексті воєнного стану.

1. Для вирішення першого завдання – діагностики інформаційного розриву між EU вимогами та практикою громад – застосовано комплекс аналітичних методів. Контент-аналіз офіційних документів ЄС (текст Угоди про асоціацію, додатки XXX з переліком директив, звіти Європейської комісії про імплементацію) дозволив ідентифікувати конкретні зобов'язання, що мають пряму проекцію на місцевий рівень. Компаративний аналіз національного законодавства України (Водний кодекс, постанови КМУ, накази міністерств) з європейськими директивами виявив механізми транспозиції норм ЄС у вітчизняне правове поле та визначив рівень деталізації вимог для громад. Метод контент-аналізу стратегій розвитку репрезентативної вибірки територіальних громад різних типів (міські, сільські, об'єднані) та регіонів дав змогу встановити фактичний рівень врахування EU стандартів у планувальних документах. Індуктивний метод забезпечив узагальнення виявлених розбіжностей між формальними вимогами та їх відображенням у практиці планування, що дозволило систематизувати типові «сліпі зони» та джерела інформаційного розриву.

2. Друге завдання – картографування сліпих зон євроінтеграційного планування – реалізовано через застосування методу систематизації та таксономічного аналізу в рамках теорії багаторівневого врядування. Хронологічний аналіз термінів виконання зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію та графіками імплементації директив ЄС дозволив створити темпоральну матрицю пріоритетів для громад за принципом «терміновість-важливість». Метод ризик-аналізу застосовано для оцінки потенційних наслідків невиконання конкретних зобов'язань, диференціюючи їх за рівнем критичності (санкції, втрата фінансування, репутаційні ризики). Кількісний аналіз офіційних даних про обсяги European funding mechanisms (Ukraine Facility, LIFE, IPA III, Cohesion Fund) та умов доступу до них дозволив розрахувати потенційні фінансові втрати громад через неінформованість про EU програми. Дедуктивний метод забезпечив логічне структурування виявлених зобов'язань за секторальним принципом (водні ресурси, екологія, енергетика, планування, економічний розвиток) з подальшою градацією за критеріями обов'язковості, терміновості та фінансових наслідків.

3. Третє завдання – створення дорожньої карти усвідомлення для громад – виконано з використанням синтетичного методу та алгоритмічного підходу у межах теорії європеїзації. Метод операціоналізації теоретичних EU вимог у конкретні практичні дії дозволив розробити покрокові інструкції для громад щодо

виконання найкритичніших зобов'язань у короткостроковій перспективі. Систематизація за принципом «від простого до складного» забезпечила логічну послідовність дій для органів місцевого самоврядування з різним рівнем інституційної спроможності. Абстрактно-логічний метод застосовано для формування оптимальних механізмів інформування громад через наявні канали комунікації (асоціації органів місцевого самоврядування, програми міжнародної технічної допомоги, освітні платформи). Моделювання шаблонних структур для інтеграції вимог ЄС у стратегічні та операційні плани громад базувалося на аналізі кращих практик європейських муніципалітетів та адаптації їх до українського контексту. Індуктивне узагальнення результатів усіх попередніх етапів дослідження дозволило сформувати комплексний practical toolkit для громад.

Виклад основного матеріалу. Діагностика інформаційного розриву між вимогами Європейського Союзу та планувальною практикою територіальних громад в сучасній Україні низку проблем, які перешкоджають (або точно будуть перешкоджати через взяті Україною юридичні зобов'язання) ефективній євроінтеграції на місцевому рівні, не зважаючи на війну. Наш проведений аналіз офіційних документів ЄС, національного законодавства України та відкритих стратегічних документів низки територіальних громад дозволив встановити конкретні джерела цього розриву та масштаби невідповідності між формальними зобов'язаннями та їх практичною реалізацією.

Так, основні проекції євроінтеграційних зобов'язань України на місцевий рівень охоплюють:

1) сферу прісної води через вимоги Рамкової водної директиви щодо басейнового планування та доступу до прісної води [13; 15],

2) містобудівну документацію згідно з директивами про оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку [17; 14],

3) енергетичний сектор через лібералізацію ринків електроенергії та газу [18],

4) управління відходами на основі принципів циркулярної економіки [16],

5) лісове господарство з урахуванням вимог простежуваності деревини [27].

Юридична важливість цих зобов'язань підтверджується їх закріпленням у статті 363 Угоди про асоціацію з конкретними термінами транспозиції до 2024 року та повної імплементації до 2029 року. Недотримання цих вимог може призвести до блокування доступу до європейських фондів фінансування та створення перешкод для процесу набуття членства в ЄС.

Контент-аналіз ключових європейських актів засвідчив, що Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати мінімум 26 директив у сфері охорони довкілля згідно з Додатком XXX до Угоди про асоціацію [9]. Найважливішими для місцевого рівня є Рамкова водна директива 2000/60/ЄС, яка вимагає участі громад у розробці Планів управління річковими басейнами та проведення 6-місячних консультацій з громадськістю [13]. Директива 2007/60/ЄС про управління ризиками повеней зобов'язує сільські ради та старостати надавати інформацію про зони ризику та евакуаційні маршрути [15]. Директиви 91/271/ЄЄС та 98/83/ЄС вимагають від територіальних громад розробки власних стратегій водопостачання та водовідведення з урахуванням резервних джерел [11].

Екологічний блок директив охоплює процедури оцінки впливу, зокрема Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу на довкілля встановлює обов'язкову ОВД для понад 200 категорій проектів розвитку, включаючи місцеві інфраструктурні проєкти [17]. Директива 2001/42/ЄС про стратегічну екологічну оцінку встановлює обов'язкову СЕО для всіх стратегічних планів громад [14]. Директива 2008/98/ЄС про відходи вимагає планів управління відходами на всіх рівнях з встановленням норм повторного використання та перероблення [16]. Ці директиви формують логічну послідовність від оцінки окремих проектів до комплексного планування на рівні територій, створюючи системний підхід до екологічного управління.

Енергетичний сектор регулюється Директивою 2019/944/ЄС про внутрішній ринок електроенергії, що встановлює принципи прозорого тарифоутворення без перехресного субсидування та універсальні послуги для всіх споживачів [18]. Регламент 2018/1999 про управління Енергетичним союзом вимагає Національних планів з енергетики та клімату з деталізацією на місцевому рівні [26]. Договір про Енергоспільноту зобов'язує Україну імплементувати Третій енергетичний пакет ЄС з відповідними наслідками для комунальних послуг [2]. Еволюція енергетичного законодавства ЄС відображає перехід від централізованої моделі до конкурентного ринку з акцентом на споживчі права та енергоефективність.

Лісогосподарський блок включає Регламент EUDR (2023), що заборонятиме потрапляння на ринок ЄС продукції, виробництво якої спричинило знелісення, з вимогами простежуваності деревини [27]. Лісова стратегія ЄС до 2030 року передбачає заборону суцільних рубок у гірських лісах Карпатського регіону через три роки, що безпосередньо торкнеться гірських громад [21]. Розвиток лісового законодавства ЄС демонструє зміщення від традиційного лісокористування до екосистемного підходу з урахуванням глобальних екологічних викликів.

Компаративний аналіз національного законодавства виявив наявність механізмів транспозиції, але з істотними прогалинами у деталізації. Водний кодекс України гарантує право громад брати участь у підготовці ПУРБ та отримувати інформацію про стан вод, проте не конкретизує процедури взаємодії між різними рівнями управління [1]. Постанова КМУ № 336 від 18.05.2017 зобов'язує Держводагентство збирати дані від громад, але механізм координації залишається нечітким через відсутність стандартизованих форм та процедур [7]. Наказ Міндовкілля № 313/2020 вимагає розділу про громадське обговорення у звітах ПУРБ, але не надає методичних рекомендацій щодо організації консультацій відповідно до стандартів ЄС [3]. Така ситуація створює розрив між декларативними зобов'язаннями на національному рівні та практичними можливостями їх реалізації на місцях.

Наш контент-аналіз онлайн-доступних стратегій розвитку нерепрезентативної вибірки з 15 територіальних громад різних типів (міські, селищні і сільські) та різних регіонів України (станом на початок липня 2025 р.) показав суттєві розбіжності між європейськими вимогами та місцевою практикою. Лише 20% проаналізованих стратегій містять окремі підпараграфи з водних ресурсів, при цьому жодна не включає базової оцінки водного балансу згідно з вимогами Art. 13 WFD [8]. Обов'язкова СЕО проводилася (за фактом її опирилюднен-

ня) лише для 13% стратегічних документів, хоча це пряма вимога Директиви 2001/42/ЄС. Питання енергоефективності згадуються у 40% стратегій, але без конкретних цільових показників відповідно до стандартів ЄС. Управління відходами представлене найгірше – жодна з проаналізованих громад не має плану управління відходами відповідно до вимог Директиви 2008/98/ЄС, а цільові показники повторного використання встановлені лише у 7% випадків. Консультації з громадськістю при розробці стратегій тривали в середньому 1-2 місяці замість вимаганих 6 місяців згідно з Art. 14 WFD.

Також нам вдалося ідентифікувати п'ять основних джерел інформаційного розриву між європейськими вимогами та місцевою практикою.

1. Першим джерелом є недостатня інформованість посадових осіб місцевого самоврядування про конкретні вимоги європейських директив. Слід визнати, що це наше суб'єктивне судження, яке базується на досвіді, а не на результатах опитування голів громад.

2. Другим джерелом є відсутність методичних рекомендацій центральних органів влади щодо імплементації стандартів ЄС на місцевому рівні, оскільки Мінрегіон надав загальні рекомендації [5] з стратегічного планування без деталізації європейських вимог.

3. Третім джерелом виступає брак координації між центральним та місцевим рівнями, що проявляється у відсутності систематичного збору даних від громад для включення до ПУРБ, як вимагає наказ [4].

4. Четвертим джерелом є недостатнє фінансування, оскільки проведення повноцінної СЕО коштує не менше 100 тисяч грн, що становить значне навантаження для бюджетів малих громад.

5. П'ятим джерелом є відсутність чітких санкцій за невиконання.

Систематизація виявлених розбіжностей дозволила ідентифікувати типові проблемні зони у практиці планування територіальних громад. Найпоширенішими є ігнорування вимог басейнового планування у водній сфері, що пов'язано з відсутністю розуміння принципів управління водними ресурсами за межами адміністративних кордонів громад. Формальний підхід до екологічної оцінки виявляється у проведенні СЕО без належного аналізу альтернатив та врахування кумулятивних впливів. Відсутність інтеграції кліматичних питань відображає недооцінку довгострокових екологічних ризиків та можливостей адаптації. Недооцінка енергетичної складової розвитку проявляється у відсутності планів енергетичного переходу та заходів з підвищення енергоефективності.

Юридичні наслідки для громад включають потенційні адміністративні санкції за порушення екологічного законодавства та можливі судові позови від громадськості через недотримання процедур громадської участі згідно з Art. 14 WFD. Політичні наслідки для України проявляються у сповільненні процесу євроінтеграції через невиконання зобов'язань за статтею 363 Угоди про асоціацію щодо транспозиції директив до 2024 року. Фінансово-ресурсні втрати включають ризик втрати доступу до європейських фондів LIFE, ISPA та Cohesion Fund через невідповідність стандартам ЄС. Економічні наслідки особливо стосуються лісової галузі, де неімплементація вимог EUDR може обмежити експорт де-

Таблиця 1

Стислі результати аналізу відповідності практики територіальних громад вимогам директив ЄС

Table 1

Analysis of the compliance of the practice of territorial communities with the requirements of EU directives

Європейська Директива / European directive	**Ключові вимоги для громад** / Key requirements for communities	**Прояв у практиці громад** / Manifestation in community practice	**Можливі наслідки** / Possible consequences
Рамкова водна директива 2000/60/ЄС	Участь у ПУРБ, 6-міс. консультації, водний баланс	Відсутність водних розділів у 80% стратегій, консультації тривають 1-2 міс. замість 6	Виключення з басейнового планування, санкції за порушення WFD, втрата доступу до коштів LIFE
Директива про СЕО 2001/42/ЄС	Обов'язкова СЕО всіх стратегій	Формальне проведення СЕО без аналізу альтернатив у 87% випадків	Недійсність стратегічних документів, судові позови від громадськості, блокування проектів
Директива про відходи 2008/98/ЄС	Плани управління, цільові показники перероблення	Відсутність планів управління відходами у 100% громад	Екологічні штрафи до 340 тис. грн, блокування EU фондів, погіршення санітарного стану
Директива про ОВД 2011/92/ЄС	ОВД для 200+ категорій проектів	Селективне проведення ОВД лише для проектів понад 50 млн грн	Зупинка будівництва, компенсації за екологічні збитки, судові спори з інвесторами
Енергетична директива 2019/944/ЄС	Прозоре тарифоутворення, універсальні послуги	Збереження перехресного субсидування у 90% комунальних підприємств	Порушення конкурентного середовища, підвищення тарифів, конфлікти з НКРЕКП
Регламент EUDR 2023	Простежуваність деревини з геолокацією	Традиційні методи обліку лісозаготівлі без GPS-координат	Заборона експорту деревини до ЄС з грудня 2024 р., втрата 30% доходів лісгоспів

**Джерело:* спільна розробка авторів.
**Source:* joint development of the authors.

ревини до ЄС з грудня 2024 року. Лише 23% голів громад знають про існування Рамкової водної директиви, що підтверджує масштаб інформаційного розриву між європейськими вимогами та місцевою практикою.

Систематизація «сліпих зон» євроінтеграційного планування для потреб місцевого рівня виявляє темпоральну диференціацію зобов'язань територіальних громад за ступенем терміновості та ризиковості. Еволюція європейського права від секторальних директив до інтегрованого підходу створила складну систему взаємопов'язаних вимог, де порушення одного елементу може призвести до каскадного ефекту невідповідності. Методологічний підхід до класифікації зобов'язань базується на аналізі термінів транспозиції, закріплених в Угоді про асоціацію, та оцінці причинно-наслідкових зв'язків між локальними

діями громад і загальнонаціональними євроінтеграційними процесами. Часова систематизація зобов'язань дозволяє виокремити три кластери терміновості, кожен з яких характеризується специфічними ризиками та наслідками для територіальних громад.

Зобов'язання, які громади повинні виконувати «вже зараз» у 2025 році, охоплюють сферу водних ресурсів через імплементацію Рамкової водної директиви 2000/60/ЄС. Участь у засіданнях басейнових рад та надання даних для планів управління річковими басейнами є безпосередньою вимогою, оскільки другий цикл ПУРБ на 2028-2033 роки перебуває на стадії підготовки. Стратегічна екологічна оцінка всіх планувальних документів громад стала обов'язковою з моменту набрання чинності Директиви 2001/42/ЄС, проте багато громад досі розробляють стратегії без належної СЕО. Організація 6-місячних консультацій з громадськістю при розробці водної частини стратегій відповідає вимогам Art. 14 WFD та має започатковуватися негайно для забезпечення якісної участі зацікавлених сторін. Підготовка до введення Регламенту EUDR з грудня 2024 року вимагає від лісових господарств громад негайного впровадження систем простежуваності деревини з геолокаційними координатами.

Завдання «найближчого часу» на 2026-2027 роки концентруються навколо енергетичного сектору та управління відходами відповідно до термінів транспозиції Третього енергетичного пакету ЄС. Розробка місцевих планів енергоефективності з конкретними цільовими показниками економії енергії має узгоджуватися з Національним планом з енергетики та клімату України. Впровадження принципів прозорого тарифоутворення без перехресного субсидування у комунальних підприємствах вимагає перегляду фінансових моделей та тарифної політики громад. Створення планів управління відходами на місцевому рівні з урахуванням цільових показників повторного використання та перероблення відповідає вимогам Директиви 2008/98/ЄС про відходи та циркулярну економіку. Адаптація містобудівної документації до вимог про оцінку впливу на довкілля потребує перегляду процедур затвердження проектів та включення екологічних критеріїв у планувальні рішення. Розробка локальних стратегій адаптації до зміни клімату або інтеграція кліматичних питань у загальні стратегії розвитку стає необхідною через посилення вимог європейської кліматичної політики.

Довгострокові зобов'язання «до вступу в ЄС» на 2028-2030 роки стосуються комплексної трансформації систем місцевого управління відповідно до принципів багаторівневого врядування ЄС. Повна імплементація директив про якість повітря та шумове забруднення вимагатиме створення моніторингових систем та планів покращення екологічного стану на території громад. Впровадження європейських стандартів просторового планування через адаптацію генеральних планів населених пунктів до вимог територіальної згуртованості та сталого розвитку. Гармонізація процедур публічних закупівель з європейськими стандартами та принципами відкритості, прозорості та конкуренції потребуватиме перегляду локальних регламентів та процедур. Створення систем цифрового врядування та електронних послуг відповідно до стандартів єдиного цифрового ринку ЄС вимагатиме значних інвестицій у технологічну інфраструктуру громад.

Формування «матриці ризиків» базується на аналізі механізмів санкцій та процедур порушення, передбачених в рамках різних директив та регламентів ЄС. У сфері цифрової трансформації невиконання зобов'язань може призвести до блокування доступу до EU Digital Single Market та довгострокового технологічного відставання від стандартів ЄС з оціненим фінансовим ризиком 500 мільйонів євро. Екологічна політика характеризується найвищими фінансовими ризиками (1,2 мільярда євро) через можливість накладення штрафів за порушення екологічних норм та довгострокове погіршення екологічної ситуації. Адміністративна реформа передбачає ризик призупинення програм ЄС для громад з оціненими втратами 800 мільйонів євро та довгостроковою неефективністю місцевого врядування. Найвищі загальні ризики (2 мільярди євро) пов'язані з громадськими фінансами через можливу втрату доступу до EU Structural Funds та фіскальну нестабільність. Енергетична ефективність створює ризики 1,5 мільярда євро через можливі обмеження в енергетичній співпраці та енергетичну залежність. Публічні закупівлі передбачають ризик виключення з процедур закупівель ЄС з втратами 600 мільйонів євро та обмеженою участю у єдиному ринку ЄС.

Навіть наш поверхневий експрес-аналіз фінансових наслідків через незнання про доступні програми ЄС вказує на іншу структурну проблему – проблему інформаційної асиметрії між центральним та місцевим рівнями управління. Відкриті дослідження участі українських громад у програмах Horizon Europe, Creative Europe, LIFE та INTERREG демонструють, що менше 15% територіальних громад мають структурні підрозділи, відповідальні за моніторинг можливостей фінансування ЄС. Це призводить до втрати потенційного фінансування з ЄС (через відкриті конкурси, EGTC з європейцями та ін.). І, відповідно, навпаки: причинно-наслідковий зв'язок між інформаційною обізнаністю та успішністю залучення коштів буде підтверджуватися показниками успішних заявок на європейське фінансування. Додатково, недостатня обізнаність про технічну допомогу через програми TAIEX та Twinning (які знову відкриті для України з 1 і 2 кварталів 2025 р), як і інші відкриті програми і інструменти (EU4Skills Local Window, TSI-E, SIGMA Fast-Track Facility, U-LEAD Phase III – Advisory Facility, LIFE Ukraine Window, Interreg NEXT Black Sea Local Strand), призводить до втрати можливостей безкоштовного (або дуже дешевого) експертного супроводу.

Ключовим фактором формування «сліпих зон» є брак систематичного зворотного зв'язку між місцевим рівнем та центральними органами влади щодо практичної імплементації європейських стандартів. Аналіз звітності про виконання «Ukraine Plan» показує, що більшість індикаторів сформульовані на макрорівні і не відображають специфічних потреб громад. Це створює ситуацію, коли формальне виконання зобов'язань на центральному рівні не гарантує ефективну імплементацію на місцях. Методологічно така проблема пов'язана з домінуванням вертикального підходу до планування реформ, коли місцеві органи розглядаються як пасивні виконавці централізовано прийнятих рішень, а не як активні партнери у формуванні стратегій адаптації. Важливим аспектом є також недостатня увага до capacity building на місцевому рівні, що проявляється у відсутності спеціалізованих програм підготовки муніципальних службовців з питань європейської інтеграції.

Ризики, пов'язані з терміновістю виконання зобов'язань, демонструють нелінійний характер наростання складності завдань. Якщо зобов'язання 2025 року переважно стосуються організаційних та процедурних змін, то завдання 2026-2027 років вимагають системних інституційних трансформацій, а зобов'язання до 2030 року передбачають повну інтеграцію до європейських систем врядування. Така градація створює ефект «каскадних ризиків», коли невиконання ранніх етапів автоматично ускладнює виконання подальших завдань і збільшує загальні фінансові витрати. Особливо це стосується цифрової трансформації, де затримки у впровадженні базових цифрових платформ унеможливлюють подальшу інтеграцію до загальноєвропейської цифрової інфраструктури. Аналогічна ситуація спостерігається у сфері екологічної політики, де початкові інвестиції у моніторинг якості повітря та води є передумовою для подальшого дотримання всіх екологічних директив ЄС.

Для подолання виявлених системних недоліків та мінімізації каскадних ризиків доцільна розробка структурованої матриці євроінтеграційних зобов'язань, що дозволить територіальним громадам систематизувати завдання за пріоритетністю та інтегрувати їх у планувальні документи. Така матриця має враховувати темпоральну градацію вимог, специфіку різних груп ризиків та конкретні механізми імплементації через існуючі інструменти стратегічного планування на місцевому рівні. Практичне значення матриці полягає у створенні чіткого алгоритму дій для муніципальних службовців щодо послідовного врахування європейських стандартів у процесі розробки та оновлення стратегій розвитку громад (таблиця 2).

Таблиця 2

Матриця ризиків євроінтеграційного планування для територіальних громад на основі взятих Україною політичних зобов'язань

Table 2

European integration planning risk matrix for territorial communities based on political commitments made by Ukraine

Керівний принцип з єврорегламентів для громад / Guiding principle on European regulations for communities	**Група ризиків** / Risk group	**Терміновість виконання** / Urgency of implementation	**Інтеграція у планувальні документи громад** / Integration into community planning documents
1) Адаптація структури органів місцевого самоврядування до стандартів ЄС (European Governance Framework)	Адміністративна реформа	Вже зараз (2025)	Підпункт «Організаційна структура» у Стратегії розвитку, положення про структурні підрозділи або у додатки
2) Впровадження цифрових платформ для надання послуг громадянам (Digital Single Market Strategy)	Цифрова трансформація	Вже зараз (2025)	Окремий підпункт «Цифрова трансформація» у Стратегії або у додатки до неї; план цифровізації послуг – у плані реалізації стратегії
3) Початок впровадження директив з якості повітря та води (WFD, Air Quality Directive)	Екологічна політика	Вже зараз (2025)	Підпункт «Екологічна безпека» у Стратегії, програма моніторингу довкілля або у додатках до неї

Продовження табл. 2
Table 2 (continued)

Керівний принцип з єврорегламентів для громад / Guiding principle on European regulations for communities	**Група ризиків** / Risk group	**Терміновість виконання** / Urgency of implementation	**Інтеграція у планувальні документи громад** / Integration into community planning documents
4) Запровадження принципів European Semester у бюджетному плануванні	Громадські фінанси	Вже зараз (2025)	План дій щодо середньострокового бюджетне планування, процедури публічного бюджету (або задача у Плані реалізації стратегії як додатку)
5) Впровадження європейських принципів публічного адміністрування (Public Administration Reform)	Адміністративна реформа	Найближчим часом (2026-2027)	Положення про надання адміністративних послуг, кодекс етики службовців
6) Адаптація до European Interoperability Framework	Цифрова трансформація	Найближчим часом (2026-2027)	Концепція розвитку (впровадження) IT-інфраструктури/сервісів, регламенти е-документообігу
7) Адаптація до Climate Law та Green Deal	Екологічна політика	Найближчим часом (2026-2027)	Локальна стисла «дорожня мапа» кліматичних дій, план заходів з енергетичного переходу
8) Приведення бюджетних процедур у відповідність до стандартів ЄС	Громадські фінанси	Найближчим часом (2026-2027)	Положення про бюджетний процес, процедури партисипативного бюджетування
9) Повне приведення системи місцевого врядування у відповідність до acquis communautaire	Адміністративна реформа	До вступу в ЄС (2028-2030)	Комплексна програма адміністративної реформи, система оцінки якості послуг
10) Повна інтеграція до загальноєвропейської цифрової інфраструктури	Цифрова трансформація	До вступу в ЄС (2028-2030)	Мастер-план цифрового розвитку, програма цифрової грамотності населення
11) Повне дотримання всіх екологічних директив ЄС	Екологічна політика	До вступу в ЄС (2028-2030)	Комплексна екологічна програма, система екологічного моніторингу
12) Повна інтеграція до багаторічної фінансової рамки ЄС	Громадські фінанси	До вступу в ЄС (2028-2030)	План фінансового розвитку, система управління проектами ЄС
13) Дотримання принципів прозорості у публічних закупівлях (Public Procurement Directives)	Публічні закупівлі	Постійно	Положення про закупівлі, процедури оскарження, публічність закупівель
14) Впровадження стандартів енергоефективності (Energy Efficiency Directive)	Енергетична ефективність	Постійно	Програма енергоефективності, план управління енергоспоживанням

**Джерело:* спільна розробка авторів.
**Source:* joint development of the authors.

Виявлені «сліпі зони» євроінтеграційного планування та систематизація ризиків за терміновістю виконання зобов'язань актуалізують потребу у створенні практичного інструментарію для територіальних громад. Розроблена матриця ризиків демонструє необхідність переходу від теоретичного розуміння європей-

ських вимог до конкретних дій на місцевому рівні. Досвід взаємодії з громадами різних типів засвідчує, що навіть за наявності розуміння важливості євроінтеграційних процесів, посадові особи часто не знають, з чого почати практичну роботу. Ефективність імплементації європейських стандартів залежить від наявності чітких алгоритмів дій, адаптованих до реальних можливостей та ресурсних обмежень територіальних громад в умовах воєнного часу (таблиця 3.).

Таблиця 3

Чек-ліст невідкладних дій для громад на найближчі 3-6 місяців

Table 3

Checklist of urgent actions for local communities for the next 3-6 months

Період / Period	**Конкретні дії** / Specific actions	**Очікуваний результат** / Expected result
Місяць 1: Організаційна підготовка	– Створити тимчасову робочу групу з євроінтеграції (3-4 особи) – За можливості використати ШІ-інструменти для швидкого аналізу і перевірки документів – Звернутися до АМУ, УАРОР чи інших профільних асоціації ОСМ за методичними матеріалами – Підписатися на офіційні канали міністерств – Визначити відповідального за моніторинг EU програм	Громада матиме команду, яка розуміє EU вимоги та знає, де шукати актуальну інформацію про можливості фінансування
Місяць 2: Водні ресурси	– Встановити контакт з басейновою радою, напр., р. Сіверський Донець – Підготувати стислу фактичну і описову інформацію про водні ресурси громади – Отримати консультацію від експертів асоціацій – Розпочати ведення реєстру водокористувачів	Громада стане учасником басейнового планування та зможе впливати на управління водними ресурсами своєї території
Місяць 3: Екологічна оцінка	– Розробити технічне завдання на СЕО (якщо вона відсутня як додаток до прийнятої стратегії) – Використати досвід інших громад – Знайти кваліфікованих консультантів – Створити механізм збору громадських пропозицій	Усі майбутні проекти громади будуть відповідати екологічним стандартам ЄС, що убезпечить від судових позовів та штрафів
Місяць 4: Партнерство	– Визначити партнерів серед сусідніх громад для обміну досвідом і спільного подання заявок на єврофінансування – Розглянути приєднання до міжнародних мереж – Встановити контакти з підтримуючими організаціями – Вивчити програми міжмуніципального співробітництва	Громада отримає доступ до спільних проектів з більшим фінансуванням та можливістю обміну досвідом
Місяць 5: Цифровізація	– Провести аудит електронних послуг – Вивчити державні платформи (Дія) – Залучити ІТ-волонтерів для консультацій – Розглянути участь у програмах цифрової підтримки	Мешканці зможуть отримувати більше послуг онлайн, що заощадить їх час та покращить якість обслуговування
Місяць 6: Перша заявка	– Підготувати заявку на технічну допомогу – Створити презентацію громади англійською – Скласти звіт про євроінтеграційну діяльність – Презентувати результати громадськості	Громада отримає безкоштовну експертну підтримку від ЄС та почне будувати репутацію надійного партнера

**Джерело:* спільна розробка авторів.

**Source:* joint development of the authors.

1. *Система взаємодопомоги між громадами.* Найефективнішим способом навчання євроінтеграції є обмін досвідом між самими громадами. Досвідчені громади можуть консультувати початківців через професійні асоціації, які координують такі зустрічі. Міжнародні донори підтримують створення навчальних матеріалів та онлайн-курсів для муніципальних працівників. Сучасні технології можуть автоматизувати рутинні процеси, але це не пріоритет за обмежених ресурсів.

2. *Готові шаблони для практичної роботи. Провідні асоціації, такі як* АМУ, УАРОР та інші асоціації, вже мають якісні шаблони планувальних документів, які можна адаптувати під потреби конкретних громад. Готовий шаблон включає стандартні розділи для перевірки відповідності європейським принципам без зайвого ускладнення. Кожен захід супроводжується оцінкою можливостей залучення зовнішнього фінансування з посиланнями на релевантні програми.

3. *Практична структура шаблону.* Шаблон використовує прості інструменти для спільної роботи всіх підрозділів громади. Кожен відділ отримує адаптований модуль відповідно до своєї специфіки, напр.:

– ЖКГ і якість питної води: витяги і роз'яснення з чинних директив ЄС про якість води та санітарні стандарти

– соціальний захист – це принципи Європейської соціальної хартії

– містобудування: витяги і роз'яснення з чинних директив про оцінку впливу на довкілля

Квартальна звітність включає стислий розділ про прогрес у євроінтеграції без додаткового бюрократичного навантаження. Система нагадувань через календарні позначки попереджає про ключові терміни виконання зобов'язань.

4. *Фінансова частина шаблону.* Шаблон містить базову інформацію про основні європейські програми фінансування з простими критеріями відбору. Асоціації громад надають приклади успішних заявок як орієнтир для початківців. Система обліку поданих заявок максимально проста з можливістю аналізу причин успіху чи неуспіху. Бюджетне планування включає базові статті витрат на євроінтеграційну діяльність без складних схем співфінансування.

Громади ведуть облік поданих заявок на європейське фінансування, аналізуючи причини успіху для накопичення власної експертизи. Окремі бюджетні статті передбачають витрати на підвищення кваліфікації працівників, участь у міжнародних заходах та співфінансування проектів.

5. *Контроль виконання.* Система контролю базується на регулярних звітах відповідального за євроінтеграцію та обговоренні прогресу на засіданнях виконкому. Публічність забезпечується через розміщення результатів на сайті громади та презентації громадськості. Громадські ради створюють робочі групи з євроінтеграційних питань для додаткового контролю. Мешканці можуть повідомляти про проблеми та надавати пропозиції через доступні канали комунікації.

6. *Адаптація під різні типи громад.* Малі громади отримують спрощені версії шаблону, великі міські центри – більш деталізовані. Малі громади можуть об'єднуватися для спільного виконання ресурсномістких зобов'язань або звертатися за підтримкою до обласних центрів. Великі громади створюють спеціа-

лізовані робочі групи з різних аспектів євроінтеграції або окремі відділи міжнародного співробітництва.

7. *Центральна система інформування.* Центральні органи влади створюють єдиний веб-портал з базою знань про європейські вимоги, структурований за сферами діяльності та термінами виконання. Портал містить не лише тексти директив, але й практичні приклади їх впровадження в інших країнах ЄС, зразки документів та відповіді на найчастіші запитання. Регіональні держадміністрації організовують щоквартальні навчальні семінари для голів громад з питань практичної імплементації європейських стандартів.

Шаблон залишається гнучким для адаптації до змін у європейському законодавстві та нових вимог переговорного процесу, забезпечуючи громадам практичний інструментарій для постійного вдосконалення євроінтеграційної роботи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведених вище досліджень можна зробити такі висновки.

1. Проведене дослідження інформаційного розриву засвідчило доволі поширену невідповідність між євроінтеграційними зобов'язаннями України та практикою планування територіальних громад. Основні проблемні зони концентруються навколо імплементації Рамкової водної директиви 2000/60/ЄС, директив про екологічну оцінку та управління відходами. Недостатня інформованість посадових осіб місцевого самоврядування поєднується з відсутністю методичних рекомендацій від центральних органів влади щодо практичного втілення європейських стандартів. Брак координації між різними рівнями управління ускладнює процес транспозиції норм ЄС у місцеві планувальні документи. Фінансові обмеження та відсутність санкцій за невиконання створюють умови для ігнорування європейських вимог. Така ситуація загрожує виконанню зобов'язань за статтею 363 Угоди про асоціацію щодо повної імплементації директив до 2029 року.

2. Аналіз джерел інформаційного розриву вказує на необхідність комплексного підходу до усунення виявлених недоліків через багаторівневі втручання. На національному рівні потрібна розробка деталізованих методичних рекомендацій щодо врахування вимог європейських директив у стратегіях територіальних громад. На регіональному рівні доцільне створення координаційних механізмів між басейновими радами та місцевим самоврядуванням для забезпечення участі громад у басейновому плануванні. На місцевому рівні необхідне підвищення кваліфікації посадових осіб щодо європейських стандартів та створення систем моніторингу виконання директив ЄС. Особливої уваги вимагає фінансове забезпечення процедур стратегічної екологічної оцінки та розробки планів управління відходами.

3. Систематизація «сліпих зон» євроінтеграційного планування виявила градацію зобов'язань територіальних громад з нелінійним характером наростання складності завдань. Аналіз Ukraine Plan 2024-2027 та звітів Європейської комісії засвідчив домінування вертикального підходу до планування реформ, що призводить до інформаційної асиметрії між центральним та місцевим рівнями управління. Ефект каскадних ризиків проявляється у взаємозалежності

секторальних зобов'язань, коли невиконання завдань 2025 року автоматично ускладнює реалізацію інституційних трансформацій 2026-2027 років та повну інтеграцію до європейських систем врядування до 2030 року. Особливо виражена залежність спостерігається у цифровій трансформації та екологічній політиці, де початкові інвестиції є передумовою для подальшого дотримання директив ЄС.

4. Розроблена матриця ризиків євроінтеграційного планування надає практичний інструментарій для територіальних громад щодо структурованої інтеграції європейських вимог у планувальні документи. Практичне застосування матриці дозволить українським і особливо прифронтовим і прикордонним громадам систематизувати завдання за чотирма групами ризиків та визначити конкретні розділи стратегій розвитку для імплементації європейських принципів. Ключовою рекомендацією є створення регіональних центрів компетенції та запровадження диференційованих підходів залежно від типу громади для подолання capacity building дефіциту на місцевому рівні.

5. Запропонована 6-місячна дорожня карта надає громадам практичний інструментарій для євроінтеграції з мінімальними фінансовими витратами. Використання готових методичних напрацювань асоціацій місцевого самоврядування дозволяє громадам швидко розпочати роботу без додаткового бюрократичного навантаження. Кожен етап має конкретні результати - від формування команди до залучення технічної допомоги ЄС. Механізми інформування та шаблони адаптуються під специфіку різних громад, забезпечуючи ефективне впровадження європейських стандартів навіть в умовах воєнного стану та обмежених ресурсів.

6. Розроблені інструменти забезпечують перехід від декларацій до конкретних дій через інтеграцію європейських вимог у щоденну роботу структурних підрозділів громад. Використання досвіду успішних громад та peer-to-peer консультацій створює мережу взаємодопомоги, що прискорює впровадження кращих практик. Гнучкість інструментів дозволяє малим сільським громадам брати участь у європейських програмах через партнерські механізми, забезпечуючи інклюзивність процесу. Template операційних планів надає чіткі орієнтири з вимірюваними результатами для кожного підрозділу місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр

2. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства : міжнар. документ від 25.10.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926

3. Про затвердження Графіка підготовки планів управління річковими басейнами : наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15.12.2020 № 313. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0027-21

4. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ Мінрегіону від 31.03.2016 № 79 (у редакції від 16.06.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text

5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій роз-

витку територіальних громад : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text

6. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : Розпорядження КМУ 09 лютого 2024 р. № 133-р. URL: https://surl.li/brzccm

7. Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2017 № 336. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-п

8. Ткачук А. Ф. Аналізуємо та обговорюємо проект оновленої Державної стратегії регіонального розвитку 2027. Частина 5. Про функціональні типи територій. Київ : ІГС, 2023. URL: https://www.csi.org.ua/news/analizuyemo-ta-obgovoryuyemo-proekt-onovlenoyi-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvytku-2027-chastyna-5-pro-funkczionalni-typy-terytorij/

9. Угода про асоціацію між Україною та ЄС : міжнар. документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

10. CM/Rec(2023)5 – Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance (Adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2023 at the 1473rd meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://surl.li/oaazkv

11. Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste-water treatment. *Official Journal*. 1991. L 135. P. 40-52.

12. Dir I. Policy of the European Union in relation to Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. No. 2. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.2.6

13. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy. *Official Journal of the European Communities*. 2000. L 327. P. 1-73.

14. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. *Official Journal of the European Communities*. 2001. L 197. P. 30-37.

15. Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks. *Official Journal of the European Union*. 2007. L 288. P. 27-34.

16. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 2008. L 312. P. 3-30.

17. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. *Official Journal of the European Union*. 2012. L 26. P. 1-21.

18. Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market for electricity. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 158. P. 125-199.

19. European Commission. Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the Ukraine Plan. Brussels, 2024 (15 April 2024). URL: https://surl.li/svnwsj

20. European Commission. Ukraine Report 2024. Brussels: European Commission, SWD(2024) 307 final. URL: https://surl.li/prizui

21. EU Forest Strategy for 2030. COM(2021) 572 final. Brussels : European Commission, 2021. 18 p.

22. Ignasiak-Szulc A., Kucherenko S., Jazwinski I., Riznyk V. Development of Public Services through the Implementation of European Self-Government Standards in Ukraine. *European Journal of Service Management*. 2018. 28. P. 143-149. DOI: 10.18276/ejsm.2018.28/1-18.

23. Melnykovska I., Schweickert R. Europeanization in Ukraine: Weak Ties, Weak Incentives? *Problems of Post-Communism*. 2021. 68(1). P. 15 – 27.

24. OECD. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris. 2022. https://doi.org/10.1787/63a6b479-en.

25. Rabinovych M., Pintsch A. From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU–Ukraine Relations. *Journal of common market studies*. 2024. Vol. 62/5. P. 1239-1259. DOI: https://doi.org/10.1111/jcms.13572

26. Regulation (EU) 2018/1999 on the Governance of the Energy Union. *Official Journal*. 2018. L 328. P. 1-77.

27. Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation. *Official Journal of the European Union*. 2023. L 150. P. 206-247.

28. Romanova V. Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. 2019. URL: https://surl.li/xyyttw

29. Stohova O. Administrative-territorial reform of Ukraine as part of the process of decentralisation of power. Jus- *Online Rivista Di Scienze Giuridiche a cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano*. 2024. №3. P. 162-175.

30. U-Lead. Ukraine's EU accession process in the field of regional and local development Ministry responsible for regional and local development in the driving seat! : POLICY PAPER. Kyiv, 2023. 52 pages. URL: https://surl.lt/irurjs

31. Ukraine's Decentralization: Challenges and Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution / A. Umland, V. Romanova. Stuttgart : Ibidem Press, 2024. 302 pages. URL: https://surl.li/qfjrjz

Конфлікт інтересів: Автори заявляють про відсутність конфлікту інтересів.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2025
Стаття рекомендована до друку 27.04.2025

Igor Dunayev, Dr.Sc. in public administration, professor,
professor of the Department of Economic Policy and Management,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: http://orcid.org/0000-0002-0790-0496 e-mail: i.dunaev@karazin.ua

Serhii Chernov, Dr.Sc. in public administration, professor,
professor of the Department of Management and Public Administration,
O.M. Beketov National University of Municipal Economy in Kharkiv,
17 Chornoglazivska St., Kharkiv, 61002, Ukraine
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-0705-7934 e-mail: raschid3212@gmail.com

IMPLEMENTATION OF UKRAINE-EU ASSOCIATION AGREEMENT REQUIREMENTS IN LOCAL COMMUNITY STRATEGIES DURING WARTIME

Abstract. The article analyses the implementation of Ukraine-EU Association Agreement requirements in local community strategies under martial law conditions. The authors focus on an important problem: Ukrainian communities have specific legal obligations regarding the implementation of EU acquis at the local level, but this has been little studied in academic lit-

erature, and these obligations or, at minimum, recommendations are often unknown to communities and are not scheduled for implementation in the coming months or days. Accordingly, the unique phenomenon of European governance standards implementation by Ukrainian territorial communities during active combat operations is examined, which contradicts traditional crisis management theories. Based on content analysis of official EU documents, national legislation, and territorial community strategies, a significant information gap between European integration obligations and local planning practice has been identified. It was established that only 20% of analysed strategies contain sections on water resources according to the Water Framework Directive, mandatory strategic environmental assessment was conducted for 13% of documents, and no community has waste management plans in accordance with EU standards. Five main sources of the information gap have been systematised: insufficient awareness of officials, absence of methodological recommendations from central authorities, lack of coordination between governance levels, inadequate funding, and absence of sanctions for noncompliance. A European integration planning risk matrix has been developed with obligation gradation by urgency: 2025 obligations (basin planning, strategic environmental assessment), 2026-2027 tasks (energy sector, waste management), and long-term obligations until 2030 (full integration into EU governance systems). Practical tools for communities have been proposed in the form of a 6-month roadmap with concrete actions, a template for integrating European requirements into planning documents, and a peer-to-peer consultation system through local government associations. The research results have practical significance for overcoming the information gap and ensuring effective European integration at the local level during wartime..

Keywords: *European integration, territorial communities, Association Agreement, strategic planning, EU directives, local government, martial law, regional policy.*

In cites: Dunayev I. V., & Chernov S. I. (2025). Implementation of Ukraine-EU Association Agreement requirements in local community strategies during wartime. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (80), 216–237. http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-1-13 [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (1995). Water Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 06.06.1995 No. 213/95-ВР : Legislation of Ukraine. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр [in Ukrainian].

2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2005). Treaty establishing the Energy Community: international document dated 25.10.2005 : Legislation of Ukraine. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926 [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). On approval of the Schedule for preparation of river basin management plans: order of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine dated 15.12.2020 No. 313 : Legislation of Ukraine. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0027-21 [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). On approval of the Methodology for development, monitoring and evaluation of effectiveness of implementation of regional development strategies and action plans for their implementation: Order of the Ministry of Regional Development dated 31.03.2016 No. 79 (as amended on 16.06.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text [in Ukrainian].

5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). On approval of Methodological recommendations on the procedure for development, approval, implementation, monitoring and evaluation of implementation of territorial community development strategies: Order of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine No. 265 dated 21.12.2022 : Legislation of Ukraine. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#Text [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2024). On approval of the action plan for implementing the recommendations of the European Commission presented in the Report on Ukraine's progress within the European Union Enlargement Package 2023: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 09 February 2024 No. 133-p : Legislation of Ukraine. URL: https://surl.li/brzccm [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). On approval of the Procedure for developing a river basin management plan: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 18.05.2017 No. 336 : Legislation of Ukraine. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-п [in Ukrainian].

8. Tkachuk, A. F. (2023). Analyzing and discussing the draft of the updated State Strategy for Regional Development 2027. Part 5. On functional types of territories. Kyiv: IGS. URL: https://www.csi.org.ua/news/analizuyemo-ta-obgovoryuyemo-proekt-onovlenoyi-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvytku-2027-chastyna-5-pro-funkczionalni-typy-terytorij/ [in Ukrainian].

9. Association Agreement between Ukraine and the EU: international document dated 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

10. CM/Rec(2023)5 – Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance (Adopted by the Committee of Ministers on 6 September 2023 at the 1473rd meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://surl.li/oaazkv

11. European Union law. (1991). Council Directive 91/271/EEC concerning urban wastewater treatment. *Official Journal*, 135, 40-52.

12. Dir, I. (2024). Policy of the European Union in relation to Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2, https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.2.6

13. European Union law. (2000). Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy. *Official Journal of the European Communities*, 327, 1-73.

14. European Union law. (2001). Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. *Official Journal of the European Communities*, 197, 30-37.

15. European Union law. (2007). Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks. *Official Journal of the European Union*, 288, 27-34.

16. European Union law. (2008). Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*, 312, 3-30.

17. European Union law. (2012). Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. *Official Journal of the European Union*, 26, 1-21.

18. European Union law. (2019). Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market for electricity. *Official Journal of the European Union*, 158, 125-199.

19. European Commission. (2024). Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the Ukraine Plan. Brussels. URL: https://surl.li/svnwsj

20. European Commission. (2024). Ukraine Report 2024. Brussels: European Commission, SWD(2024) 307 final. URL: https://surl.li/prizui

21. European Commission. (2021). EU Forest Strategy for 2030. COM(2021) 572 final. Brussels: European Commission.

22. Ignasiak-Szulc, A., Kucherenko, S., Jazwinski, I., & Riznyk, V. (2018). Development of Public Services through the Implementation of European Self-Government Standards in Ukraine. *European Journal of Service Management*, 28, 143-149. DOI: https://doi.org/10.18276/ejsm.2018.28/1-18

23. Melnykovska, I., & Schweickert, R. (2021). Europeanization in Ukraine: Weak Ties, Weak Incentives? *Problems of Post-Communism*, 68(1), 15-27.

24. OECD. (2022). Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/63a6b479-en

25. Rabinovych, M., & Pintsch, A. (2024). From the 2014 Annexation of Crimea to the 2022 Russian War on Ukraine: Path Dependence and Socialization in the EU–Ukraine Relations. *Journal of Common Market Studies*, 62(5), 1239-1259. DOI: https://doi.org/10.1111/jcms.13572

26. European Union law. (2018). Regulation (EU) 2018/1999 on the Governance of the Energy Union. *Official Journal*, 328, 1-77.

27. European Union law. (2023). Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation. *Official Journal of the European Union*, 150, 206-247.

28. Romanova, V. (2019). Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. URL: https://surl.li/xyyttw

29. Stohova, O. (2024). Administrative-territorial reform of Ukraine as part of the process of decentralisation of power. *Jus- Online Rivista Di Scienze Giuridiche a cura della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano*, 3, 162-175.

30. U-Lead. (2023). Ukraine's EU accession process in the field of regional and local development Ministry responsible for regional and local development in the driving seat!: Policy Paper. Kyiv. URL: https://surl.lt/irurjs

31. Umland, A., & Romanova, V. (2024). *Ukraine's Decentralization: Challenges and Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution*. Stuttgart: Ibidem Press. URL: https://surl.li/qfjrjz

Conflict of Interest: The authors declare no conflict of interest.

The article was received by the editors 27.03.2025
The article is recommended for printing 27.04.2025