



**Polaris**

Підтримка багаторічного  
врядування в Україні

# ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ДЛЯ УСПІШНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Методичні рекомендації щодо інституційного розвитку асоціацій ОМС на основі європейського, зокрема шведського, досвіду експертів Polaris

*За редакцією Кшиштофа Становського та Айдера Сеїтосманова*



# Polaris

Підтримка багаторівневого  
врядування в Україні

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

Це видання ми присвячуємо світлій пам'яті Айдера Сеїтосманова - нашого колеги з команди Polaris, видатного експерта та відданого громадського діяча. Все своє життя він служив своєму народові, Україні та справі демократії, підтримував розвиток місцевих громад і невтомно працював над зміцненням діалогу та порозуміння між людьми. Його мудрість, доброта та вірність цінностям назавжди залишаться для нас джерелом натхнення.

**Квітень 2026**

# ЗМІСТ

Вступ	4
1. Європейський досвід	6
2. Асоціації органів місцевого самоврядування в Україні – правове та регуляторне середовище	10
3. Методичні рекомендації щодо інституційного розвитку АОМС	16
4.1. Роль та функції АОМС	16
4.2. Демократичне врядування, засноване на членстві	17
4.3. Гендерна рівність	19
4.4. Адвокація	23
4.5. Фінансова сталість	28
4.6. Міжнародна співпраця та європейська інтеграція	30
4.7. Диджиталізація та інновації в АОМС	32
4.8. Співпраця між Асоціаціями місцевого самоврядування та моделі співпраці з державною адміністрацією	33
5. Етапи підтримки реформи децентралізації, місцевого самоврядування та їхніх Асоціацій у рамках проєктів DSP та Polaris	36
Місія Асоціації	41
6. Висновки та рекомендації / Conclusions and Recommendations	43
Пам'яті Айдера Сеїтосманова (1964-2025)	45
Автори	47

# ВСТУП

Ці Рекомендації було розроблено для підтримки інституційного розвитку Асоціацій органів місцевого самоврядування (Асоціацій ОМС) в Україні в період глибоких потрясінь, прискорення реформ та національних екзистенційних викликів.

Місцеве самоврядування в Україні зарекомендувало себе як один із фундаментальних стовпів української демократичної держави, джерело інституційної та суспільної стійкості під час війни, а також гарант довгострокового та сталого відновлення. У цьому контексті посилення Асоціацій ОМС є не просто технічною чи адміністративною підтримкою, але й уособлює стратегічну інвестицію в стійкість української демократії, ефективність децентралізації та розвиток прозорого, підзвітного та орієнтованого на громадян врядування. Сильні, спроможні Асоціації є незамінними для захисту місцевої демократії, узгодження та представлення спільної позиції громад, а також для забезпечення ефективності національних реформ з урахуванням реальних потреб, викликів і прагнення громад по всій Україні.

Метою цих Рекомендацій є посилення інституційної спроможності українських Асоціацій ОМС, забезпечуючи їхню здатність ефективно представляти інтереси своїх членів, надавати експертну підтримку, долучатися до національних реформ і виступати надійними партнерами як для Уряду України, так і для міжнародних стейкхолдерів. У зрілих європейських демократіях сильні місцеві Асоціації відіграли визначальну роль у формуванні політик децентралізації, забезпеченні захисту місцевої автономії та координації розвитку якісних публічних послуг. Їхній досвід доводить, що добре організовані Асоціації посилюють спільний голос громад, сприяють запровадженню спільних стандартів та створюють професійні платформи для діалогу між місцевим та центральним рівнями влади.

Асоціації ОМС виконують ключові функції: формують і артикулюють спільні інтереси громад, координують адвокаційні зусилля, надають членам експертну підтримку та навчання, а також сприяють міжмуніципальній співпраці. Особливо в кризові часи Асоціації ОМС є каналами координаційної комунікації, взаємної підтримки та колективного прийняття рішень. Їхня робота безпосередньо сприяє прозорості, підзвітності та загальній стабільності системи місцевого самоврядування.

Шведсько-українська програма Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» (2024–2028), яка фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International, є частиною довгострокового зобов'язання Швеції з посилення доброго врядування в регіоні та відображає її роль — разом із Польщею — як співініціатора Східного партнерства. Ця послідовна підтримка включає тривале сприяння реформам децентралізації та місцевого самоврядування в Україні. У межах цієї підтримки програма Polaris створила унікальну можливість поєднати структурований аналіз з прямою технічною, експертною та матеріальною підтримкою, спираючись на міжнародний досвід і трансформуючи його в адресні, практичні рекомендації, адаптовані до конкретних умов та потреб місцевого самоврядування в Україні.

Тривала шведська традиція сильних муніципальних Асоціацій у поєднанні з понад столітньою історією місцевої автономії та розвиненими моделями представництва роботодавців демонструє, як інституціоналізована адвокація, професійна експертиза та управління, засноване на членстві, можуть стати міцною основою для сучасного й ефективного розвитку Асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні.

Цей документ спирається на Європейські стандарти, включаючи Європейську хартію місцевого самоврядування, а також порівняльний досвід зі Швеції, Польщі та інших країн-членів ЄС. У ньому визначено ключові компоненти демократичного, прозорого та фінансово стабільного управління Асоціаціями ОМС; окреслено ключові механізми адвокації; запропоновано методи посилення участі членів та підкреслено можливості для міжнародної співпраці та цифрових інновацій.

Рекомендації підготували **Магнус Лільєстрьом, Юлія Савельєва, Айдер Сеїтосманов та Кшиштоф Становський** - експерти Програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні», та **Сергій Шаршов**, заступник виконавчого директора Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад (ВАОТГ) та експерт Платформи «Законодавство для громад».

Впровадження цих Рекомендацій посилить спроможність українських асоціацій органів місцевого самоврядування більш ефективно захищати місцеві інтереси, підтримувати реформу децентралізації та сприяти руху України до європейської інтеграції. Остаточною метою є створення сильного, узгодженого та представницького сектору Асоціацій ОМС, який підвищує якість місцевої демократії, зміцнює інституційну стійкість громад і сприяє розвитку орієнтованої на майбутнє, колаборативної моделі управління.

# ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД



## Інституційна рамка Асоціацій ОМС в Європі

Ще на початку 20-го століття міста та містечка деяких європейських країн відзначали переваги співпраці в межах асоціації. Загалом мотиви були ті самі три, які й сьогодні здаються своєрідною «ДНК» Асоціацій ОМС:

- Адвокація – посилення позиції органів місцевого самоврядування у відносинах з центральним урядом та його структурами.
- Покращення муніципальних послуг – консультативна підтримка членів, а також розробка та поширення кращих практик.
- Місце зустрічі – забезпечення простору для обміну досвідом та налагодження професійних зв'язків між членами Асоціації ОМС.

У деяких країнах Асоціації ОМС також трансформувалися в асоціації роботодавців, які вели перемовини з профспілками на національному рівні щодо умов праці та оплати для працівників муніципалітетів. Також є приклади того, коли Асоціації ОМС виступали як взаємні страхові установи.

У країнах із сильним інститутом «мера» Асоціації ОМС інколи формувалися як Асоціації мерів — на відміну від більшості асоціацій, членами яких є безпосередньо громади як юридичні особи.

У 1913 році було запроваджено першу ініціативу організації муніципалітетів поза межами національних кордонів, а саме створено Міжнародний союз міст (Union Internationale de Villes). Союз став основою сучасної міжнародної організації «Об'єднані міста та місцеві влади», членами якої є як окремі міста, так і асоціації органів місцевого самоврядування.

На європейському рівні у 1951 році було засновано Раду європейських муніципалітетів. Згодом ця організація стала Радою європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR), яка сьогодні об'єднує 60 національних асоціацій місцевих та регіональних органів місцевого самоврядування в 41 країні.

*«Органи місцевого самоврядування мають право об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування з метою виконання завдань, що становлять спільний інтерес.»*

*«Право органів місцевого самоврядування на членство в асоціації для захисту та просування своїх спільних інтересів, а також на членство в міжнародній асоціації органів місцевого самоврядування підлягає визнанню.»*

*Стаття 10. Європейська хартія місцевого самоврядування*

**Європейська хартія місцевого самоврядування**, ухвалена Радою Європи в 1985 році та ратифікована Україною в 1997 році, є основоположним правовим інструментом, що закріплює права та автономію органів місцевого самоврядування, зокрема субсидіарність, достатність фінансових ресурсів, правовий захист та участь громадян. Для Асоціацій ОМС Хартія створює нормативну рамку, що обґрунтовує їхню роль як представників, захисників та рушіїв розвитку місцевої автономії.



## Швеція

Місцеві та регіональні органи місцевого самоврядування в Швеції набули сучасної форми після впровадження Муніципальної реформи в 1862 році. Перша асоціація місцевого самоврядування – Асоціація шведських міст – заснована в 1908 році. Сільські муніципалітети заснували свою асоціацію через 10 років, а в 1968 році ці дві асоціації об'єдналися в Шведську асоціацію міст. Останнє і, ймовірно, фінальне об'єднання асоціацій відбулося, коли у 2007 році Асоціація регіонів (заснована в 1920 р) і Асоціація міст погодилися об'єднатися в Шведську асоціацію місцевих влад та регіонів (SALAR).

Одним із ключових чинників таких процесів об'єднання була роль асоціацій як організацій роботодавців. Тому вони усвідомлювали необхідність уніфікувати національні домовленості з профспілками в місцевих та регіональних органах будь-якого типу. Також, очевидно, разом вони були сильнішими у відносинах та переговорах з національними (пізніше також європейськими) гравцями.

Сьогодні SALAR налічує близько 490 працівників, більшість з них експерти з різних тематичних секторів, де міста і регіони проявляють активність. До складу офісу Асоціації також входять великі департаменти з юридичних питань, комунікацій та фінансового аналізу.

SALAR також є власником, або повністю, або як мажоритарний власник, певної кількості компаній, що надають важливі послуги для членів асоціації. Ці компанії активно працюють у таких сферах, як забезпечення якості в медичних лабораторіях та діагностиках, цифровізація та закупівлі. Також є дві окремі компанії, які керують фінансами та власністю Salar. Salar володіє 50% акцій компанії, що відповідає за Шведський 112-сервіс (Центр тривоги), і великою міноритарною часткою акцій в компанії, що управляє пенсійним фондом для працівників – членів Асоціації. Salar International, що відповідає за імплементацію міжнародних проєктів розвитку, також є частиною сім'ї Salar.

Річний оборот сягає 120 мільйонів євро в Асоціації та 180 мільйонів євро в групі компаній.



## Польща

Місцеве самоврядування в Польщі має свої витоки ще від середньовіччя, коли міста отримували магдебурзьке право, і місцеві громади поступово набували права управляти власними справами. Після відновлення незалежності в 1918 році місцеве самоврядування діяло на демократичних засадах. Однак з часом його автономія ставала дедалі більш обмеженою. Після Другої світової війни, в комуністичній державі, місцеве самоврядування було практично скасоване внаслідок підпорядкування громад державній адміністрації.

У 1990-х роках Польща провела одну з найглибших системних реформ у Центральній і Східній Європі, яка розпочалася з макроекономічної та реформи місцевого самоврядування. Під час першого руху «Солідарність» (1980-1981), так само як і протягом воєнного стану, питання реформи самоврядування широко обговорювалося, а гасло «Самоврядна Республіка» стало ключовим програмним пунктом Першого національного конгресу «Солідарності» в 1981 році.

Реформа місцевого самоврядування 1990 року, прийнята Сеймом менше ніж за 180 днів після формування першого демократичного уряду, відновила муніципальне самоврядування як основу місцевої демократії, надавши громадам реальні повноваження та фінансові ресурси. Пізніше, в 1999 році, було створено райони (повіти) та регіональні самоврядування (воєводства). Таким чином, було сформовано трирівневу систему місцевого самоврядування.

Суть реформи полягала в тому, щоб передати громадам реальну владу та відповідальність за публічні справи. Відповідно до Статті 163 Конституції Республіки Польща 1997 року «Органи місцевого самоврядування виконують публічні завдання, не закріплені Конституцією чи законом за органами державної влади.»

Відновлення місцевого самоврядування, яке було фактично ліквідоване комуністичним режимом, не лише повернуло юридичну суб'єктність, але також забезпечило ефективне управління на місцевому рівні. У довгостроковій перспективі саме це відіграло ключову роль у наближенні Польщі до європейських стандартів. Помітним прикладом успіху польського місцевого врядування стало радикальне покращення якості шкільної освіти, яка була передана в управління місцевих громад. У період вступу до ЄС та після нього ефективна місцева влада стала ключовим елементом, що дозволило Польщі отримати доступ до структурних фондів та імплементації політики згуртованості.

Розвиток Організації органів місцевого самоврядування після 1990 року

Після реформи місцевого самоврядування в 1990 роках були відновлені такі довоєнні організації, як Асоціація польських міст (заснована у 1917 році) та Асоціація польських повітів. Також було створено нові національні та місцеві асоціації органів місцевого самоврядування. Ці асоціації мають добровільний і демократичний характер, зосереджуючись на представництві спільних інтересів своїх членів, створенні платформи для обміну досвідом, спільному вирішенні проблем та адвокації інтересів місцевого самоврядування в Польщі. Вони також беруть активну участь у міжнародній співпраці.

До найважливіших асоціацій належать:

- Асоціація польських міст (понад 370 членів);
- Асоціація польських повітів (308 повітів та міст з повітовими правами);
- Союз польських метрополій (12 найбільших міст);
- Асоціація сільських гмін (громад) Республіки Польща (понад 600 сільських та змішаних гмін);
- Асоціація воєводств Республіки Польща (усі самоврядні регіони).

Також існують десятки інших регіональних, місцевих або тематичних асоціацій, таких як Асоціація гмін Люблінського воєводства, Асоціація курортних гмін чи Союз польських містечок.

Ці асоціації діють на принципах добровільного членства, рівності всіх учасників та колегіального ухвалення рішень. Кожна гміна, повіт або воєводство вільні у приєднанні до асоціації або виході з неї – наприклад, Білосток вийшов з Асоціації польських міст у 2004 році, а приєднався знову у 2019 році. Для цих організацій характерна демократична й гнучка ротація керівництва – з 1991 року президентами Асоціації польських міст були п'ять різних осіб.

Варто зазначити, що ані президент Асоціації польських міст, ані Союзу польських метрополій ніколи не був мером Варшави, попри статус столиці та найбільшого міста країни.

У межах внутрішніх структур цих асоціацій працюють численні тематичні комітети, діяльність яких зосереджена на окремих напрямках місцевої політики. Наприклад, до складу Асоціації польських міст наразі входить 21 комітет, у роботі яких беруть участь понад 650 представників муніципалітетів-членів (зокрема, охоплені такі сфери, як освіта, фінанси, громадська безпека і порядок, муніципальна економіка, охорона довкілля, клімат, спорт, культура, політика ЄС, зовнішні зв'язки, права людини, міська політика, розвиток міст, транспорт, туризм, адміністрація, міські ради, просторове планування, державно-приватне партнерство).

Згідно з польським законодавством асоціації органів місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати свої статuti, структуру керівництва та річні звіти. Зазвичай вони також публікують списки членів і ключові рішення керівних органів. Ці асоціації не отримують базового державного фінансування. Вони здебільшого утримуються за рахунок членських внесків, які становлять від 0,27 злотого/0,063 євро (Асоціація повітів) до 0,63 злотого/0,15 євро (Асоціація сільських гмін) на одного мешканця. Частина доходів також надходить за рахунок грантів на реалізацію окремих проєктів.

Асоціації органів місцевого самоврядування в Польщі активно беруть участь у публічних дебатах щодо національної політики, залишаючись при цьому незалежними від політичних партій. Хоча президенти цих асоціацій як мери – часто представляють політичні партії або місцеві виборчі комітети, зазвичай вони не обіймають вищих посад у загальнонаціональних партійних структурах.

Попри те що органи місцевого самоврядування та їхні асоціації в Польщі не мають формального права законодавчої ініціативи, вони впливають на законодавство шляхом участі в роботі парламентських комітетів і через Спільну комісію уряду та місцевого самоврядування. Комісія була створена у 1993 році як дорадчий орган при Раді міністрів і виконує функцію платформи для вироблення спільних позицій уряду та органів місцевого самоврядування. До її складу входять по 15 представників з боку уряду та з боку місцевого самоврядування. Представників місцевого самоврядування до Комісії призначають національні асоціації органів місцевого самоврядування, визнані Радою міністрів такими, що мають право на це.

Новою та стрімко зростаючою категорією асоціацій місцевого самоврядування є ті, що створені в межах механізму інтегрованих територіальних інвестицій (ІТІ), запровадженого під час фінансової перспективи ЄС на 2014–2020 роки. Ці асоціації формуються муніципалітетами та повітами, які співпрацюють у рамках функціональних міських територій — кластерів міст та прилеглих громад, пов'язаних економічно, соціально та функціонально. Метою ІТІ є координація інвестиційної діяльності на регіональному та місцевому рівнях, ефективне використання коштів ЄС, зміцнення зв'язків між містом і селом та подолання спільних викликів.

# АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – ПРАВОВЕ ТА РЕГУЛЯТОРНЕ СЕРЕДОВИЩЕ



## Історія розвитку АОМС в Україні

Результатом реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні стало суттєве посилення повноважень органів місцевого самоврядування та збільшення фінансової спроможності територіальних громад. Успішна реалізація реформи стала наслідком перетворення територіальних громад з об'єктів на суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, було посилено адміністративний та фінансовий потенціал об'єднаних територіальних громад, а їх політичним лідерам – надано додаткові повноваження безпосередньо підтримувати розвиток своїх місцевих громад.

Фінансова децентралізація підвищила зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до власних бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Це призвело до збільшення власних доходів загального фонду місцевих бюджетів у 6 разів – з 68,6 млрд грн у 2014 року до 441,9 млрд грн у 2023 році, при цьому, якщо у 2016 році частка власних доходів об'єднаних територіальних громад (загальний фонд) становила 2,2%, то на початок 2022 року – 24,4%. Упродовж 2017–2022 років частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без трансфертів) залишалася відносно стабільною, коливаючись між 22,3% та 24,4%. Проте помітним є значне зниження надходжень через повномасштабне вторгнення до 17,3% на початок 2023 року.

Фінансова децентралізація забезпечила передачу фінансових ресурсів від центральних органів влади та субрегіонального рівня до органів місцевого самоврядування базового рівня, а також створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Окрім нових фінансових надходжень, територіальні громади отримали доступ до потужних державних інвестиційних ресурсів – державного фонду регіонального розвитку, субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, розбудову інфраструктури територіальних громад тощо, що потребувало від посадових осіб органів місцевого самоврядування нових навичок, знань та кардинально вищої кваліфікації у сфері довгострокового планування та проєктування регіонального та місцевого розвитку.

Разом із формуванням спроможних громад відбувалася децентралізація у сфері освіти, охорони здоров'я, архітектурно-будівельного контролю, надання адміністративних послуг, соціальної та молодіжної політики, земельних послуг. Це секторальні реформи, які водночас є складовими окремих галузевих реформ.

Секторальні реформи відображають реальний стан передачі повноважень у тій чи іншій сфері й перебувають на різних етапах впровадження. За перелічених вище чинників виникає потреба в узгоджених діях та консолідації органів і посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному, транскордонному та національному рівнях, що зазвичай забезпечується спеціальними інституціями, такими як асоціації органів місцевого самоврядування.

У контексті консолідації зусиль органів місцевого самоврядування та їх об'єднань лежить низка чинників соціально-економічного та політичного характеру: потреба в узгодженні позицій з ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого та регіонального розвитку; розбудова економічних і соціальних відносин у державі; євроінтеграційні процеси та розгортання міжнародного територіального співробітництва; розподіл та використання обмежених ресурсів для надання послуг населенню.

Упродовж перших років функціонування політичної системи України, під впливом домінування відповідних місцевих еліт, сформувалася модель горизонтальної інтеграції муніципальних утворень, яку умовно можна назвати як «інтеграція знизу». Вона була ініційована політичними лідерами місцевого самоврядування, орієнтованого на пошук спільного виходу зі складної, передусім економічної ситуації, захист прав органів місцевого самоврядування.

Це сприяло встановленню неформальних, дружніх практик між членами більш чи менш формалізованого об'єднання.

Формальним початком формування та діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні можна вважати ухвалення Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» в редакції від 26 березня 1992 року. Зокрема, у статті 1 вказаного вище Закону було зазначено, що органи місцевого самоврядування сільради, селища, міста з метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків можуть об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань. Разом з тим право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації спочатку мало скоріше декларативний характер у зв'язку з його правовою і процесуальною невизначеністю.

Однак подальше ускладнення соціально-економічної ситуації в Україні, а також протистояння між Президентом і Парламентом в 90-х роках спонукало керівництво держави до активізації реформ, пошуку підтримки і своєрідної опори від регіональних лідерів. Ці процеси спонукали до об'єднання локальних лідерів у відповідні політичні групи.

Співпраця національних еліт із локальними елітами призвела до створення координаційних структур у вигляді регіональних асоціацій органів місцевого самоврядування.

Вже на початкових етапах інтеграції органів місцевого самоврядування в країні впродовж першої половини 90-х років можна виділити дві тенденції консолідації: групування за економічно-географічним принципом, та на основі пріоритетів загальнонаціонального характеру.

За економічно-географічним принципом було утворено Асоціацію шахтарських міст Донбасу, Асоціацію придністровських міст України, Асоціацію сприяння діяльності місцевим Радам і об'єктам індустрії Південного Сходу України та інші.

За пріоритетами загальнонаціонального характеру було створено Асоціацію поріднених міст України (пізніше перейменована в Українську асоціацію місцевих та регіональних влад), Асоціацію демократичних рад народних депутатів України і демократичних блоків у радах, Асоціацію рад народних депутатів міст України базового рівня, Асоціацію районних і міських рад.

Ухвалення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21.05.1997 та «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 завершило процес унормування діяльності на той момент вже існуючих асоціацій, а саме: Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад.

Крім того, за ініціативи та на пропозицію на той час Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко у 2009 році було створено Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад, яка в 2019 році була перейменована на Всеукраїнську асоціацію громад.

У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи, шляхом утворення об'єднаних територіальних громад, політичними лідерами таких громад у 2016 році було утворено Всеукраїнську Асоціацію об'єднаних територіальних громад.

Таким чином наразі в Україні функціонують чотири всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування:

1. Українська асоціація районних та обласних рад.
2. Асоціація міст України;
3. Всеукраїнська асоціація громад;
4. Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад.

Водночас діють також асоціації, які об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців місцевого самоврядування (для прикладу – Асоціація мерів, Клуб мерів, Український муніципальний клуб тощо). Їхня діяльність не підпадає під спеціальне для всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування правове поле. Перелічені організації діють на загальних з громадськими організаціями політико-правових підставах.

Така правова ситуація визначає те, що між асоціаціями з персональним членством та асоціаціями, що об'єднують органи місцевого самоврядування, є досить суттєва різниця з огляду на їхню суспільну роль, поставлені завдання та організаційно-правові можливості.

Фактично це означає, що асоціації з колективним членством та персональним членством мають різну інституціональну природу, хоча і мають однакові цілі та працюють в одній сфері діяльності.

### **Аналіз законодавства, що регулює діяльність АОМС**

Тривалий час Асоціації органів місцевого самоврядування не мали чітко визначеного правового статусу. Всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування створювалися і функціонували на підставі положень норми статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій зазначено, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Таке формулювання впродовж десятиліття визначало лише загальні вимоги щодо консолідації органів місцевого самоврядування.

Подальший розвиток правових засад організації й діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань, їхніх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні було врегульовано лише у 2009 році з прийняттям Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Цим законом передбачається створення місцевих та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів, а асоціація з місцевим статусом може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу, що чинний Закон не встановлює окремих статусів для тих асоціацій, які створені більш ніж трьома, але менш ніж половиною органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, а сукупна територіальна основа первинних суб'єктів асоціації виходить за місцевий, регіональний рівень.

Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. Особливий порядок щодо членства встановлюється до всеукраїнських асоціацій. Так, орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Крім того, до такої асоціації можуть входити місцеві асоціації як колегіальні члени.

Цим законодавець, у першу чергу, обмежує принцип добровільності формування асоціацій, а також унеможливує типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій загального членства. Водночас асоціації, створені за соціально-територіальним (об'єднання сільських рад, об'єднання міських рад, асоціація малих міст, об'єднання районних рад тощо) та соціально економічним (Асоціація шахтарських міст Донбасу, Ліга історичних міст, асоціація гірських територій тощо) критерієм, сприяють більш повній реалізації інтересів суб'єктів місцевого самоврядування.

Рішення про ініціювання створення асоціації, вступ до діючої асоціації або вихід з неї приймається місцевою радою виключно на її пленарному засіданні.

Разом із цим, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктом права на утворення добровільного об'єднання органи місцевого самоврядування, які становлять досить розгалужену систему, в якій особливе місце займають місцеві ради. Їхня провідна роль як представницьких органів місцевого самоврядування обумовлена тим, що вони здійснюють представництво та реалізацію місцевих інтересів; приймають рішення від імені територіальних громад; від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють функції й повноваження місцевого самоврядування; розглядають та вирішують широке коло найважливіших питань, не обмежене певною галузевою сферою; визначають основні напрями розвитку системи місцевого самоврядування; здійснюють контроль за діяльністю інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Провідний статус місцевих рад у системі органів місцевого самоврядування зумовлює те, що їхнє членство в Асоціації ОМС забезпечує найповніше представництво інтересів територіальних громад, а також дозволяє залучати до діяльності об'єднань й інші органи і посадових осіб місцевого самоврядування.

Зокрема, представництво місцевих рад в асоціаціях в основному забезпечують відповідні сільські, селищні, міські голови, але разом з тим, як показує практика, активну участь у діяльності асоціацій беруть також депутати, секретарі місцевих рад, представники виконавчих органів, які дуже часто долучаються до роботи у спеціалізованих утвореннях асоціацій.

У чинному Законі, на жаль, не приділено достатньої уваги питанням прав, обов'язків, відповідальності членів асоціації, а також відповідальності органів управління асоціацій, їхніх посадових осіб при здійсненні повноважень. Вони, як правило, знаходять своє врегулювання у статутах асоціацій.

Так, відповідно до статутних документів асоціацій, члени асоціацій мають право брати участь з правом вирішального голосу у загальних зборах асоціації; вносити на обговорення ними та іншими органами асоціацій окремі питання та проєкти документів; брати участь у підготовці та прийнятті рішень об'єднання та його органів з усіх питань статутної діяльності; обирати та бути обраними до керівних органів асоціацій; отримувати необхідну інформацію про діяльність асоціації, її заходи та результати роботи керівних органів; знайомитися з оригіналами документів та отримувати їхні копії; одержувати методичну, організаційну, консультативну, матеріальну та іншу допомогу з питань, які належать до статутної діяльності асоціацій; створювати регіональні та місцеві відділення об'єднань; входити до складу офіційних делегацій асоціацій тощо.

Водночас члени асоціації зобов'язані дотримуватися вимог статуту, принципів та завдань діяльності об'єднань; брати активну участь у роботі асоціацій; виконувати рішення їх керівних органів; регулярно інформувати асоціацію про свою діяльність, співпрацю з іншими органами місцевого самоврядування; надавати необхідну допомогу керівним органам об'єднання у статутній діяльності; організовувати виконання рішень асоціацій; своєчасно сплачувати членські внески.

У разі невиконання статутних обов'язків до членів асоціацій можуть застосовуватися заходи відповідальності, як правило, у вигляді призупинення або припинення членства. Порядок їх застосування має чітко визначатися статутом об'єднання.

Разом з цим система зв'язків та відносин, яка існує між місцевими радами та асоціаціями органів місцевого самоврядування, повинна мати законодавчу основу, що виступатиме гарантією самостійності місцевих рад і невтручання в їхню діяльність щодо вирішення питань місцевого значення з боку асоціацій.

До повноважень асоціацій органів місцевого самоврядування належать: об'єднання (координація) зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обмін досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проєктів їхніх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; узагальнення та поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку; захист інтересів територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань тощо.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є: участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; підготовка висновків до проєктів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого самоврядування; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проєкту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; участь у розробленні проєктів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проєктів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Разом з тим законодавчо не вирішеними є питання обов'язкової участі представників асоціацій у засіданнях комітетів Парламенту під час розгляду законодавчих ініціатив, які стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку.

Наявна законодавча прогалина щодо долучення асоціацій до консультацій стосовно актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Водночас відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України передбачено можливість участі уповноваженого представника всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку. Крім того, під час підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України з відповідних питань такі проєкти в обов'язковому порядку надсилаються всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування для надання пропозицій та зауважень.

Крім того, законодавчо має бути розширено право асоціацій вносити до органів державної влади обов'язкові для розгляду пропозиції, одержувати від органів державної влади інформацію, необхідну для реалізації їхніх статутних цілей та завдань.

Окремого законодавчого забезпечення потребує надання повноважень місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування в частині залучення їх до консультацій під час розробки нормативних актів, які носять регіональний чи місцевий характер.

# МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ АОМС

## Роль та функції АОМС

Як було зазначено вище, асоціації ОМС по всьому світу відіграють однакову роль в підтримці своїх членів.

Головною їхньою функцією є адвокація та представництво членів у відносинах з центральними урядовими інституціями. Асоціації виконують цю функцію на різних етапах законодавчого процесу, іноді ще на етапі переконання уряду та/або парламенту щодо необхідності впровадження реформ.

Право консультацій з питань, що стосуються місцевого самоврядування, закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування, що була розроблена Радою Європи і підписана усіма її членами. У пояснювальній записці до Хартії уточнюється, що консультації з питань, що стосуються інтересів органів місцевого самоврядування, можуть проводитися через Асоціації ОМС. Також передбачається наявність формалізованої структури консультацій між національним рівнем та Асоціаціями ОМС. У деяких випадках, наприклад у Польщі, рівень формалізації достатньо високий з щомісячними зустрічами між Асоціаціями ОМС та представниками міністерств, що розробляють важливі ініціативи для місцевої та регіональної влад. З іншої сторони, у Швеції рівень формальності нижчий, що насправді викликає критику з боку Ради Європи, проте між урядом та Salag існує спільне розуміння щодо того - які питання підлягають обговоренню та в якій формі.

У будь-якому разі аналізом наявного досвіду підтверджено важливість ранньої адвокації питань асоціаціями ОМС та поєднання формальних та неформальних консультацій, зокрема використання зв'язків політичних лідерів асоціації у межах їхніх політичних партій.

Важливою передумовою для збереження авторитету асоціації як релевантного партнера в міждержавних консультаціях є її спроможність дійсно представляти своїх членів через внутрішні структури та процеси.

Ще однією ключовою функцією є підтримка членів асоціації у виконанні та розвитку їхніх ролей та завдань. –Одним із способів її забезпечення є надання експертних консультаційних послуг, але більш важливим та ресурсоефективнішим є створення онлайн-публікацій, що слугують орієнтиром для членів у різних сферах. Також є поширеним проведення тренінгів для місцевих політиків та співробітників. Деякі більш спроможні асоціації розробляють документи, в яких роз'яснено, як різні сфери законодавчого регулювання слід тлумачити в муніципальному контексті.

Інший напрям роботи асоціацій ОМС – це розроблення, часто в співпраці з деякими членами, нових методів та вирішення муніципальних завдань або питань внутрішнього управління. Збирання та презентація релевантних статистичних даних у формі ключових індикаторів також є способом підтримки членів в оцінюванні своєї діяльності в ширшому контексті та сприяння розвитку. Асоціації ОМС також можуть надавати членам фінансові прогнози для орієнтування під час процесу формування місцевого бюджету.

Асоціації ОМС відіграють природну роль майданчика для зустрічей членів асоціації. Обмін досвідом та кращими практиками, що відбувається в галузевих політичних комітетах, а також у численних тематичних мережах для працівників, довів свою надзвичайну важливість. Це також простір, де експерти та політичні лідери отримують цінне розуміння місцевих реалій, які є ключовими для здатності формувати обґрунтовані позиції у межах адвокаційної діяльності..

## **Демократичне врядування, засноване на членстві**

Основоположний принцип сталої та ефективної Асоціації ОМС – це принцип демократичного та заснованого на членстві управління. Така модель не лише гарантує легітимність та довіру серед членів, але й підсилює авторитет Асоціації як публічного актора. Спираючись на шведський, польський та ширший європейський досвід, у цьому розділі запропоновано методичні рекомендації щодо того, як Асоціації ОМС в Україні можуть запровадити та інституціалізувати демократичне управління для зміцнення підзвітності, представництва та ефективного лідерства.

### **Відповідність задекларованим цінностям та практикам організації**

Основа легітимності будь-якої Асоціації ОМС спирається на дотримання нею таких задекларованих цінностей, як прозорість, інклюзивність, підзвітність та оперативність. Ці цінності не повинні бути лише декларативними заявами, а мають послідовно проявлятися в політиках, процедурах і повсякденній діяльності. Спираючись на шведську модель, асоціації ОМС повинні закріплювати ці принципи в своїх статутах, стратегічних документах та кодексах етики, а також здійснювати моніторинг дотримання через незалежний нагляд і регулярну звітність.

### **Структура управління та внутрішній менеджмент**

Чітка та послідовна структура управління визначає відносини між членами, керівними органами асоціації (президією, правлінням, радою, генеральною асамблеєю/конгресом, комітетами) та виконавчим офісом. Ролі та обов'язки мають бути чітко розмежовані для уникнення дублювання та внутрішніх конфліктів. В Асоціації польських міст, наприклад, обов'язки розподілені між генеральною асамблеєю, керівною радою та виконавчою дирекцією, яка реалізує ухвалені рішення.

Демократичні виборчі процеси є ключовими для організаційної життєздатності. Встановлення обмежень на кількість каденцій для виборних осіб Асоціації та строків перебування на посаді працівників, забезпечення регулярної ротації керівництва, а також стимулювання залучення та промоція участі молоді та дотримання гендерної різноманітності рівності підтримують забезпечують сталу зміну поколінь і сприяють збалансованому оновленню. Відкриті, регулярні та інклюзивні вибори підвищують легітимність і відчуття причетності приналежності серед членів до організації.

Спеціалізовані комітети (наприклад, з питань фінансів, законодавства, міжнародних справ) можуть підвищити якість внутрішнього обговорення, спираючись на фахову експертизу та залучення місцевих лідерів. Ці Такі органи слугують простором для глибшої ґрунтовних дискусій і та забезпечують гарантують ухвалення рішень, що є обґрунтованими та репрезентативними для всієї спільноти.

Також під час прийняття рішень важливо забезпечити максимальну прозорість. Порядки денні засідань, протоколи, результати голосувань і фінансові документи мають регулярно публікуватися оприлюднюватися та перебувати у вільному доступі. Польська практика оприлюднення відкритості засідань правління та публікації стратегічних рішень є цінним прикладом для підвищення прозорості та довіри.

### **Демократичні процеси ухвалення рішень**

Під час процесу прийняття рішень на демократичних засадах необхідно забезпечити справедливе представництво усіх членів-муніципалітетів, незалежно від географії розташування, розміру чи фінансової спроможності. В європейській практиці зазвичай така репрезентативність реалізується через пропорційне голосування, регулярну ротацію керівних посад та збалансоване регіональне представництво. Для України встановлення чітких критеріїв для справедливого представництва допоможе подолати диспропорції та підвищити згуртованість громад.

Посилення механізму участі потребує створення простору для консультацій та зворотного зв'язку. Загальні збори, робочі групи, опитування та регіональні форуми гарантують вплив усіх членів на визначення пріоритетів і напрямів розвитку асоціації. Інструменти електронної демократії (як це ефективно реалізовано у Швеції) здатні суттєво активізувати залучення громад, особливо віддалених або тих, що мають обмежені ресурси.

### **Залучення членів та комунікація**

Залучення членів та налагоджена комунікація є фундаментальними умовами ефективної діяльності асоціації. Активна участь громад не лише посилює її організаційну спроможність, а й підвищує якість напрацювання спільних позицій і рішень. Для цього асоціаціям органів місцевого самоврядування необхідно вибудувати цілісну й послідовну комунікаційну стратегію, яка забезпечуватиме не тільки регулярне інформування про діяльність організації, а й створюватиме реальні, інституційно закріплені можливості впливу членів на формування порядку денного та ухвалення рішень. Йдеться, зокрема, про систематичне проведення консультацій, відкритих обговорень і опитувань, роботу тематичних груп, а також безпосереднє залучення громад до формування консолідованої позиції у діалозі з урядом та партнерами. Регулярні інформаційні розсилки, оновлення політик, інтерактивні вебінари, цифрові платформи для співпраці та сучасні інструменти зворотного зв'язку мають стати постійними елементами такої стратегії, що гарантуватимуть прозорість, довіру та високу якість комунікації в асоціації.

Обмін знаннями є важливою функцією асоціацій. Польські та шведські асоціації проводять заходи з взаємного навчання, підтримують бази даних кращих практик та ініціативи з бенчмаркінгу. Українські асоціації ОМС можуть запозичити цей підхід, створюючи цифрові бібліотеки, організовуючи навчальні візити та заохочуючи розвиток тематичних мереж.

Регіональні відділення асоціацій відіграють ключову роль у координації та взаємодії, забезпеченні залучення на місцевому рівні та формуванні системного зворотного зв'язку. Ці структури сприяють децентралізованій взаємодії, дозволяють формувати індивідуальні рішення відповідно до потреб громад та зміцнюють міжмуніципальну солідарність.

## **Забезпечення довготривалого демократичного лідерства**

Демократичне лідерство – це довгострокова інвестиція. Асоціаціям ОМС необхідно виховувати майбутніх лідерів через проведення тренінгів, менторську підтримку та ознайомлення з національними та міжнародними практиками муніципального врядування. Особливу увагу слід приділяти залученню жінок, молоді та недостатньо представлених груп.

Інституційна незалежність – це основа демократичного врядування. Хоча співпраця з національною владою, донорами та приватним сектором є корисною, Асоціації органів місцевого самоврядування мають зберігати свою автономію. Належний правовий захист, диверсифікація фінансових ресурсів і прозорі засади партнерства є критичними умовами для запобігання зовнішньому тиску, який може нівелювати внутрішню демократію та викривити пріоритети організації.

### **Висновки**

Демократичне, що ґрунтується на членстві, врядування, – це не просто формальність, а фундамент легітимності та ефективності асоціації органів місцевого самоврядування. Дотримуючись принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та спираючись на кращі практики Швеції, Польщі та інших європейських країн, українські асоціації можуть зміцнити свої інституції, зробивши їх більш стійкими, прозорими та інклюзивними. Асоціації, побудовані на демократичній легітимності, матимуть кращі спроможності представляти інтереси громад, ефективно адвокатувати на національному та міжнародному рівнях і робити внесок у довгостроковий розвиток системи місцевого самоврядування в Україні.

## **Гендерна рівність**

### **Гендерна рівність і діяльність асоціацій ОМС**

Чи посилюється спроможність місцевого самоврядування від інтеграції в його діяльність гендерної рівності? Чи мають асоціації ОМС підтримувати громади у запровадженні гендерних підходів? Експерти/-ки Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR),, наприклад, не коливаючись, дадуть відповідь «так» на ці запитання. Адже однією із трьох складових місії асоціації SALAR є «Права, участь і рівність для підтримки місцевої демократії».

Гендерна рівність у місцевому самоврядуванні Швеції розглядається з двох перспектив. Перша – це дотримання прав людини: забезпечення гендерної рівності означає, що, незалежно від статі людини, її права не мають порушуватися, будуть захищені і реалізовані в повній мірі. Це є соціальною справедливістю. Якщо ігнорувати ці питання, зростають соціальне напруження, конфліктність, незадоволення людей тим, що їх зневажають.

Друга перспектива гендерної рівності – це питання ефективності врядування, оскільки завдяки гендерній рівності створюється можливість сталого соціального і економічного розвитку, а людина, незалежно від її статі, має можливість розвиватися, працювати, бути незалежною і робити внесок у розвиток громади. Тому гендерна політика, яку сповідує Швеція у цілому і Асоціація SALAR зокрема, є одним із невід'ємних регулятивних механізмів суспільного життя.

Кількарічна співпраця однієї з українських Асоціацій ОМС (Всеукраїнська асоціація ОТГ) із Асоціацією SALAR призвела до визнання потреби місцевого самоврядування України у гендерній інтеграції. Це спричинило появу окремої тематичної платформи ВАОТГ «3 питань гендерної рівності», яка, зрештою, напрацювала окремий політичний документ Асоціації – гендерну політику, якої мають дотримуватися усі громади-члени цієї Асоціації. І хоча поки що зарано говорити про достатній рівень гендерної чутливості органів місцевого самоврядування в Україні внаслідок цього кроку, такий здобуток є важливим для інституційної спроможності Асоціації і слугує дороговказом для підтримки громад у застосуванні демократичних практик та гендерно орієнтованих ініціатив.

Що ще можуть робити Асоціації ОМС задля гендерної інтеграції на рівні громад? Однозначно, вони мають можливість навчати громади навичкам гендерного мейнстримінгу і недискримінації. Це може стосуватися, наприклад, таких питань, як доступність і якість муніципальних послуг для різних груп населення, відповідальність місцевих роботодавців за забезпечення рівних можливостей для працюючих чоловіків і жінок із сімейними обов'язками, запобігання і протидія домашньому насильству, профорієнтація дітей без гендерних стереотипів, програми зі збереження здоров'я для чоловіків і жінок, культурні заходи, що визнають внесок жінок і чоловіків, популяризація рівного розподілу сімейних обов'язків між подружжям і батьками тощо. Усі ці напрями діяльності з боку ОМС будуть свідченням того, що місцева влада дійсно турбується про своїх людей. У свою чергу, це буде формувати лояльність людей до такої влади.

Для початку гендерний мейнстримінг у діяльності органів місцевого самоврядування можна реалізувати у вигляді чотирьох кроків, які описані нижче.

1. Визначати, чи дотримується гендерна рівність у прийнятті рішень і врядуванні. А саме надати відповідь на запитання, чи впливає рішення, що приймається, на жінок і чоловіків? Чи, можливо, це рішення приймається лише/переважно в інтересах однієї групи?
2. Збирати усі дані з розподілом за статтю. Аналізувати зібрані дані на предмет відмінностей у становищі жінок і чоловіків.
3. Проводити оцінювання гендерного впливу. Надати відповідь на запитання, якими є наслідки прийняття того чи іншого рішення для жінок і чоловіків, дівчат і хлопців?
4. Проводити аналіз досягнення цілей гендерної рівності. Надати відповідь на запитання, як діяльність ОМС впливає на досягнення гендерної рівності?

За таким алгоритмом можна проаналізувати кожну програму у громаді й отримати відповідь – наскільки політика ОМС враховує гендерні аспекти у своїй діяльності та відповідно задовольняє потреби різних груп людей.

### **Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад**

Для європейських муніципалітетів дороговказом на шляху впровадження гендерної рівності на місцевому рівні є Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад. Деякі українські громади, які брали участь у євроінтеграційних проєктах упродовж останнього десятиліття, також мали змогу ознайомитися з цим інструментом та напрацювати з його допомогою свої Плани рівності. Але цей досвід наклався на виклики спочатку пандемії COVID-19, а потім – повномасштабного вторгнення РФ в Україну, тож у більшості своїй не закріпився.

Водночас стрімка євроінтеграція України виводить на порядок денний всю зроблену роботу і сприяє актуалізації цих напрацювань.

Досвід складання Планів рівності продемонстрував, що найбільшим бар'єром для гендерної інтеграції в українських громадах стали гендерні стереотипи. Також спостерігаються недооцінка важливості забезпечення рівності можливостей і легковажне сприйняття цих питань як недотичних до функціоналу місцевого самоврядування.

Але якщо ми звернемося до Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад, підписантами якої є, ні багато ні мало, майже всі муніципалітети Швеції, то побачимо, що гендерна рівність стосується усіх сфер повноважень місцевого самоврядування і усіх послуг, які вони надають: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, догляду за дітьми та іншими утриманцями, культури і спорту, будівництва і територіального планування, транспорту, економічного розвитку, докільля, публічних закупівель, участі громадськості, політичної участі, сталого розвитку тощо.

Адже лише завдяки використанню всього наявного потенціалу чоловіків і жінок можна ефективно розвивати громаду.

А якщо залишити все, як є, то внаслідок таких гендерних проблем, як висока смертність чоловіків у продуктивно активному віці, обмеження виходу жінок на ринок праці, може статися так, що нікому буде розбудовувати громаду.

Тому органам місцевого самоврядування варто не лише шукати інвесторів, які розглядаються як єдині, хто врятує громаду, але й підтримувати своїх жінок і чоловіків у розвитку всіх їхніх талантів, і долати бар'єри, які цьому заважають.

На сьогодні українські громади мають можливість стати підписантами Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад (<https://gender.auc.org.ua/>) і перейти на той рівень гендерної інтеграції, який пронизує кожну сферу повноважень ОМС. Це дозволить підвищувати якість життя мешканців і мешканок громад з урахуванням специфіки їхньої ситуації і території, оскільки громади складають індивідуальний План рівності, беручи на себе зобов'язання, виходячи зі своїх можливостей.

### **Гендерно орієнтоване бюджетування**

Питання ефективності врядування завдяки гендерним підходам стосуються також управління бюджетами.

Для розпорядників бюджетних коштів відповідальність за справедливе спрямування витрат набуває прикладного значення завдяки гендерно орієнтованому бюджетуванню.

Бюджетний кодекс України з січня 2025 року доповнено обов'язком враховувати гендерні аспекти у програмно-цільовому методі управління бюджетними коштами.

Цей підхід означає постійне оцінювання – на кожному етапі бюджетного процесу – того, в чіїх інтересах витрачається бюджет, з результативними показниками, які відображають конкретизовані групи бенефіціарів/бенефіціарок бюджетних рішень. Очікується, що в такий спосіб буде менше випадків недоцільних, необґрунтованих витрат, а також ситуацій, за яких блага будуть розподілятися несправедливо.

Гендерно орієнтоване бюджетування означає, окрім іншого, командну роботу різних структурних підрозділів ОМС – і тих, хто планує й реалізує політики, і тих, хто займається бюджетними обрахунками. Це метод контролю над тим, щоб закладені витрати дійсно сприяли досягненню цілей, а саме – позитивних змін у становищі бенефіціарів/бенефіціарок.

А гендерний аналіз, який є обов'язковою складовою гендерно орієнтованого бюджетування, дозволяє знаходити інноваційні рішення для досягнення цілей, розв'язуючи проблеми з рівня першопричин. Так, наприклад, доведено, що соціальна підтримка малозабезпечених, серед яких більшість складають жінки, має включати інтервенції із забезпечення трудових прав жінок.

Відповідно варто закладати у програми саме такі заходи і їх фінансування, а не лише продовжувати багаторічну традицію матеріальних виплат, що сутнісно не змінюють становище людини. Гендерно орієнтоване бюджетування у цьому випадку стане нагодою для перегляду існуючих малоефективних бюджетних рішень.

Гендерно орієнтоване бюджетування передбачає його застосування на всіх стадіях бюджетного процесу:

1. Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) – через оновлення статистичних даних з розподілом за статтю, проведення навчання з гендерно орієнтованого бюджетування для працівників/працівниць, проведення досліджень щодо визначення гендерних розривів у різних сферах життєдіяльності, опитування щодо оцінки якості надання послуг, гендерний аналіз надходжень та видатків.
2. Складання проєктів бюджетів – через забезпечення гендерно збалансованого складу учасників/учасниць робочої групи з питань формування проєкту рішення ради про бюджет, формулювання гендерно чутливих мети, завдань, результативних показників у бюджетних запитах, врахування потреб різних груп жінок і чоловіків при визначенні пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів, врахування результатів гендерного аналізу бюджетних програм попереднього року при формуванні бюджетних запитів, включення гендерно орієнтованих бюджетних ініціатив у проєкт бюджету, отримання пропозицій до проєкту бюджету від різних груп мешканців і мешканок громади, проведення громадських слухань та застосування додаткових заходів для заохочення у них активної участі жінок і чоловіків з різних населених пунктів громади, забезпечення доступу громадськості до усіх інформаційно-довідкових матеріалів про бюджет у доступній формі через візуалізацію, зазначення обсягу коштів на заходи щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у пояснювальній записці до бюджету.
3. Розгляд проєкту та прийняття рішення про місцевий бюджет – через формування гендерно чутливих мети, завдань, результативних показників у паспортах бюджетних програм.
4. Виконання бюджету, у тому числі внесення змін до рішення про місцевий бюджет, – через моніторинг та оцінювання витрат бюджетних коштів з урахуванням даних з розподілом за статтю, здійснення моніторингу бюджетних програм на предмет зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації.

5. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього – через підготовку інформації про виконання місцевого бюджету на рівні квартальних і річного звітів, зазначення у пояснювальній записці до звіту відсотку коштів, спрямованих на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, проведення та оприлюднення результатів гендерного аналізу бюджетних програм, включення гендерного аспекту у фінансовий аудит та оцінювання ефективності бюджетних програм, подання звіту у доступній формі для мешканців/мешканок громади через візуалізацію.

Вся описана діяльність на кожному етапі дає змогу на практиці реалізувати гендерний мейнстримінг. Ці підходи мають стати частиною стратегічних рекомендацій для асоціацій органів місцевого самоврядування, охоплюючи всі типи програм і політик, які вони допомагають впроваджувати своїм членам.

## **Адвокація**

Адвокація Асоціацій ОМС включає багато активностей, методів і підходів, так само як і задач і цілей. Класичним прикладом є переговори з органами центральної влади про обсяги державних трансфертів для органів місцевої влади. Водночас, не менш важливим є внесок у зміни до законодавства, що стосуються завдань, які виконують громади, послуг, які вони надають, а також загальних умов функціонування сектору. Для асоціацій органів місцевого самоврядування в країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах також важливо стежити за процесами та ініціативами в інституціях ЄС, які можуть вплинути на громади та умови їхньої діяльності. Крім того, в інтересах місцевого самоврядування може бути налагодження комунікації з широким загалом. Адвокаційна діяльність у більшості таких ситуацій може бути як реактивною, так і проактивною.

### **Адвокаційні стратегії**

У всій адвокаційній діяльності, спрямованій на вищі рівні влади, асоціації ОМС мають два основні шляхи: «зробити себе корисними», тобто забезпечити внесок у формування пропозиції, яка краще відповідатиме задуму ініціативи, або ж сприяти формуванню негативної думки щодо цієї пропозиції, яка може стати «зброєю» для опозиційних партій у критиці уряду. Другий шлях має меншу ймовірність успіху та, як правило, призводить до деструкції міжінституційних відносин.

Реактивна адвокація щодо урядових ініціатив має найбільші шанси на успіх, якщо вона здійснюється якомога раніше, бажано ще до того, як пропозиція перейде стадію амбіцій та планів. Досвідчені асоціації ОМС, до складу яких входять численні експерти та політики, що представлені на національному рівні, зазвичай формують важливі контактні мережі в міністерствах, парламенті та політичних партіях. Завдяки цим мережам вони отримують інформацію на ранніх етапах. Проте навіть менші асоціації часто досягають успіху у налагодженні контактів у міністерствах і парламенті, що допомагає отримувати рані сигнали.

У всіх цих контактах діє загальний принцип: «рівний зустрічається з рівним» – експерти з експертами, політики з політиками, якщо тільки немає вагомих причин порушити це правило. Залежно від характеру процесів розробки законодавства та підзаконних актів у країні, можливості раннього доступу до пропозицій можуть відрізнятись.

У країнах, де більшість або всі законодавчі ініціативи походять з уряду та його міністерств, цілком імовірно, що асоціації зможуть вибудувати такі контакти в міністерствах, що ініціатива щодо консультацій на ранньому етапі надходитиме саме від урядових експертів.

Крім того, як це реалізовано у Швеції, уряд може публічно оприлюднювати всі свої законодавчі ініціативи, які потребують детального вивчення. У цьому випадку роль парламенту у формуванні ініціатив майже нульова і незначна при внесенні змін до урядових законопроектів.

В інших країнах парламент може відігравати активнішу роль у ініціюванні та розробленні законодавчих пропозицій. Якщо така роль поєднується зі слабкою партійною дисципліною (тобто голосування не обов'язково відбувається за партійною лінією), завдання для асоціацій ОМС стає складнішим. Також зростає ризик, що якість законодавства буде нижчою.

При виборі «підтримувального» шляху сила асоціації полягає у її знанні місцевих реалій та здатності надавати релевантні та достовірні факти про те, як запропоновані зміни працюватимуть у різних локальних контекстах. Окрім загальних знань, асоціації можуть використовувати такі інструменти, як опитування та кейс-стаді, для посилення аргументації.

У більшості випадків запропоновані зміни щодо повноважень або умов діяльності муніципалітетів матимуть різний ефект у різних громадах: те, що може бути ефективним для великих одиниць, може бути складним для реалізації в малих громадах. Також мають значення інші місцеві умови – клімат, демографічна структура, структура бізнесу та промисловості тощо.

### **Єдиний голос**

Члени асоціацій ОМС можуть мати різні інтереси в окремих питаннях. У такому разі надзвичайно важливою є здатність асоціації досягати консенсусу і «говорити єдиним голосом». Уряд, найімовірніше, скористається напругою серед органів місцевого самоврядування як аргументом на користь того, що саме його пропозиція є найкращим компромісом. Натомість, якщо асоціація виступає з узгодженою позицією, це допомагає уряду, оскільки тоді ухвалення пропозиції асоціації зменшить ризик критики.

Досягнення культури консенсусу потребує часу та зусиль. Процеси мають бути відкритими, прозорими і, знову ж таки, базуватися на фактах. У якості принципу, асоціації ОМС мають публікувати всі свої офіційні відповіді на урядові пропозиції, щоб уникнути будь-якої неясності щодо своєї позиції. Політичні лідери мають розвивати взаємну довіру та усвідомлення того, що іноді ти перемагаєш, іноді – програєш, але в довгостроковій перспективі виграють усі.

Коли кілька Асоціацій представляють інтереси органів місцевого самоврядування, вони виграють від спроб узгодити свої позиції. Інакше уряд побачить, що Асоціації не можуть домовитися між собою, і стверджуватиме, що його пропозиція стоїть над внутрішніми конфліктами в секторі. Різні Асоціації, ймовірно, змагаються за членів та вплив, і може здаватися, що співпраця суперечить їхнім інтересам. Проте як експерти, особливо юристи асоціацій, так і політичне керівництво мають прагнути до встановлення «робочих відносин» з представниками інших Асоціацій.

Обмін думками може стати першим кроком до формування спільної позиції, і в умовах, коли сектор місцевого самоврядування стикається з масштабними викликами, – більшими за інституційні інтереси самих Асоціацій, – цей досвід може виявитися надзвичайно важливим.

В українських реаліях досягнення «єдиного голосу» Асоціацій органів місцевого самоврядування ускладнюється ще однією обставиною – асиметрією політичного впливу всередині самих Асоціацій. Практика показує, що позиції великих міст часто звучать гучніше й послідовніше, адже їхні очільники мають суттєву політичну вагу, публічну впізнаваність і прямі канали комунікації з центральними органами влади. За таких умов існує ризик, що інтереси малих громад, сільських і селищних територій відсуваються на другий план або розчиняються у «середній» компромісній позиції. Це не завжди є результатом свідомого ігнорування, але об'єктивно відображає нерівність ресурсів, експертизи та можливостей впливу. Саме тому для Асоціацій критично важливо вибудувати внутрішні механізми балансування інтересів, які б не дозволяли домінуванню окремих груп громад і забезпечували реальне представництво всього спектра місцевого самоврядування – від мегаполісів до найменших населених пунктів. У довгостроковій перспективі лише така внутрішня справедливість робить «єдиний голос» не лише гучним, але й легітимним.

### **Формальні структури для міжурядових консультацій**

У країнах, що підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, передбачається наявність певної форми формалізованої структури для міжурядових консультацій. Це може бути закріплено законодавчо або ґрунтуватися на домовленостях.

Одним із прикладів структури, що базується на законі, є Польська комісія з міжурядових консультацій, де уряд зобов'язаний щомісяця проводити зустрічі з делегацією, що представляє різні Асоціації місцевого та регіонального самоврядування, з питань, які стосуються їхніх членів. У цьому випадку прагнення «говорити одним голосом» є викликом, оскільки існує п'ять різних Асоціацій, які мають дійти згоди. Зазвичай вони проводять зустріч за день до засідання комісії, щоб погодити свої позиції.

Менш формалізовані системи можуть передбачати вимогу до уряду представляти нові пропозиції органам місцевого самоврядування (ОМС) та отримувати їхні відповіді у письмовій формі та/або під час очних зустрічей. Шведська система, хоча переважно вважається ефективною її учасниками, зазнала критики з боку Ради Європи під час оцінювання дотримання Швецією положень Хартії за недостатню формалізованість.

### **Фінансова оцінка та гарантії належного забезпечення повноважень**

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування будь-яке додавання або розширення обов'язкових місцевих повноважень має супроводжуватися відповідним фінансовим забезпеченням. Питання лише в тому – яким має бути це забезпечення? Це завжди буде предметом дискусій між Асоціаціями ОМС та урядом.

Для ОМС існують певні принципи, які можуть полегшити цей діалог:

У разі повної передачі відповідальності за виконання від центрального рівня до муніципалітетів, відправною точкою має бути поточна вартість.

Далі важливо переконатися, що до розрахунку включено всі накладні витрати. Держава може стверджувати, що причиною передачі є можливість для місцевого самоврядування діяти ефективніше, але тоді обов'язок доведення цього лежить на державі. Будь-які зміни у змісті завдання/послуги або формах її надання також мають бути враховані у формулі.

Насправді зміни в наданні вже існуючих послуг, найвірогідніше, будуть найчастішою причиною здійснення розрахунків витрат. Доступ до релевантних статистичних даних щодо населення, поточних витрат – у розрахунку на душу населення та за різними категоріями витрат – а також інших факторів, буде критично важливим для формування обґрунтованої позиції під час перемовин.

Особливий випадок – коли послуги, що надаються на добровільних засадах окремими ОМС, пропонується зробити обов'язковими для всіх громад. Уряд, ймовірно, враховуватиме лише додаткові витрати для сектору. Водночас асоціація органів місцевого самоврядування має наполягати на принципі компенсації повної вартості впровадження таких послуг у всіх муніципалітетах.

В українському правопорядку ці підходи мають не лише міжнародно-правове, але й конституційне підґрунтя. Стаття 142 Конституції України прямо встановлює, що витрати органів місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням рішень органів державної влади, підлягають компенсації державою, а держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів. Розвиток цього принципу закріплено і в бюджетному законодавстві, яке забороняє передавати органам місцевого самоврядування нові або додаткові повноваження без визначення відповідних джерел фінансового забезпечення. Отже, питання оцінки вартості повноважень є не предметом політичної доцільності, а питанням дотримання конституційних гарантій місцевого самоврядування. Саме тому Асоціації ОМС у діалозі з урядом мають наполягати не лише на коректності методик розрахунку, але й на принциповій неприпустимості рішень, які формально розширюють повноваження громад, але фактично перекладають на них фінансовий тягар без належного ресурсу.

### **Структурна адвокація**

Адвокація може стосуватися також базових умов функціонування органів місцевого самоврядування та/або їхніх асоціацій таких як правовий статус, адміністративні процедури, нагляд, дотримання вимог бюджетного законодавства, доступ до кредитування, правила публічних закупівель, виборче законодавство чи будь-які інші аспекти, що визначають основи їхньої діяльності.

Ймовірно, що ініціатори таких змін – уряд або парламентарі – мають значно менше розуміння наслідків запропонованих змін порівняно з органами місцевого самоврядування. Часто подібні ініціативи зумовлені бажанням посилити контроль над сектором. Окрім загального аргументу «якщо система працює, не треба її ламати», асоціаціям ОМС доведеться докладати значних зусиль для опису й обґрунтування ймовірних наслідків таких змін.

Навіть якщо уряд не повною мірою враховує або навіть не знає про принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, асоціаціям ОМС варто піднімати це питання. Ймовірно, вони також отримають підтримку та поради від Ради Європи – через її національний офіс або центральний пул експертів. Асоціаціям варто приділяти увагу налагодженню та підтримці робочих відносин з Радою Європи та її структурами.

Важливо також докладати зусиль для забезпечення представництва асоціації в національній делегації до Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи та налагодження тісної взаємодії всередині цієї структури.

Можливість продемонструвати приклади того, як діяльність органів місцевого самоврядування регулюється в інших країнах, особливо тих, де загальні умови є порівнюваними, також може бути частиною серйозного адвокаційного підходу.

### **Проактивна адвокація**

Хоча переважна кількість однакових принципів і методів, що використовується в реактивній адвокації є релевантною також і для проактивної адвокації, задля покращення умов для органів місцевого самоврядування та в цілому для системи багаторівневого врядування часові рамки та виклики можуть відрізнятися. Перш за все, асоціації ОМС мають переконатися, що зусилля спрямовані на ті питання, які, з одного боку, є пріоритетними для їхніх членів, а з іншого, мають реальні шанси на досягнення успіху. По-друге, може знадобитися значний обсяг часу і роботи, аби уряд зрозумів необхідність змін і погодився на консультації.

Варто наголосити, що ефективні персональні відносини можуть відкрити такі двері. Яскраві приклади того, як поточні умови заважають досягненню хороших результатів, а також можливість пов'язати запропоновані зміни з актуальними дискусіями та/або тривожними ситуаціями можуть стати дієвим способом переконати іншу сторону розпочати обговорення.

### **Розбудова коаліції**

Коли це є можливим, асоціаціям ОМС варто долучати стейкхолдерів, які можуть стати партнерами під час адвокації. Це можуть бути зацікавлені представники громадянського суспільства, так само як і представники приватного сектору.

Наприклад, об'єднання батьків з питань освіти, бізнес-асоціація з питань місцевого та регіонального економічного розвитку, просторове планування та пов'язані з ним дозволи - організації у сфері культури та спорту. Деякі коаліції можуть бути створені для вирішення конкретного питання адвокації, інші можуть бути довгострокові та інституалізовані.

### **Стратегічні комунікації**

Хоча різні асоціації ОМС мають різні можливості використання національних медіа чи оплати рекламних послуг, вони всі мають можливість використовувати комунікації, як стратегічний інструмент при адвокації.

Як і у всіх комунікаціях, ключове – знати, як донести потрібну інформацію до певних людей, щоб вони зрозуміли, відчували і діяли саме так, як потрібно.

Заможні Асоціації, як Salar в Швеції, можуть використовувати ресурси для оплати комунікаційних кампаній, наприклад, як у випадку, коли Асоціація виступила за підвищення інтересу серед шведської молоді до здобуття освіти для роботи в місцевому та регіональному секторах. Кампанія мала назву «Найважливіша робота у Швеції», а її супутньою метою, звісно, було також зміцнення відчуття значущості серед уже працюючих фахівців.

Усі органи місцевого самоврядування повинні прагнути мати хороше розуміння медіасередовища та налагоджені контакти з релевантними засобами масової інформації. Тут важливо вміти визначити, які повідомлення можуть бути перетворені на новини, тематичні статті або сюжети на радіо й телебаченні, що підтримують адвокаційні цілі.

### **Міжнародна адвокація**

У межах Європейського Союзу значна частина законодавства безпосередньо впливає на органи місцевого самоврядування, і, з іншого боку, велика частина діяльності та рішень місцевої влади в тій чи іншій мірі пов'язана з правилами та нормами, встановленими на рівні ЄС. Тому асоціації органів місцевого самоврядування мають розширювати свої адвокаційні зусилля, аби охопити також інституції ЄС та консультативні органи.

Найбільш очевидним майданчиком для адвокації є Європейський комітет регіонів, дорадчий орган, що висловлює думки на пропозиції ЄС.

Країни-члени представлені делегаціями з представників місцевого та регіонального рівня влади. Асоціації ОМС зазвичай відіграють вирішальну роль в відборі/призначенні делегатів та наданні їм адміністративної підтримки.

Однак, за своєю природою Комітет регіонів долучається до законодавчого процесу на пізньому етапі. Тому для асоціацій органів місцевого самоврядування (ОМС) важливо мати спроможність втручатися на більш ранніх стадіях.

Ці процеси подібні до тих, які використовуються в рамках національного адвокаційного впливу. І хоча певна присутність у Брюсселі є важливою, значна частина роботи виконується на місцях, де галузеві експерти мають не лише стежити за національними законодавчими процесами, але й бути обізнаними про ініціативи ЄС і втручатися на відповідному рівні. Принципи та інструменти залишаються тими самими: долучатися на ранньому етапі, мати ефективні контакти, будувати альянси.

Для асоціацій органів місцевого самоврядування у країнах-кандидатах на вступ до ЄС потреба та можливість для прямої адвокації на рівні інституцій Європейського Союзу є менш значними.

Основна «арена боротьби» – це забезпечення того, щоб їхній національний уряд серйозно враховував інтереси місцевого та регіонального рівнів під час переговорів з ЄС та у процесі впровадження норм Європейського законодавства. Водночас такі асоціації повинні подбати про належне представництво в робочій групі або спільному консультативному комітеті, який Комітет регіонів створює з країнами-кандидатами.

Членство в регіональних та глобальних організаціях місцевого самоврядування, згаданих вище, також є дієвим способом для асоціацій розширити перспективу, налагодити зв'язки та, зрештою, ефективніше представляти інтереси своїх членів.

### **Фінансова сталість**

**Основою доходу асоціації органів місцевого самоврядування мають бути членські внески.**

**Фінансова незалежність є необхідною умовою для того, щоб Асоціація могла повноцінно представляти інтереси своїх членів.**

Однак для новоствореної асоціації виклики у доведенні цінності для членів є суттєвими. Органи місцевого самоврядування можуть мати дуже обмежені бюджети, де кожна додаткова витрата ретельно перевіряється. Тому початкова підтримка з боку зовнішніх донорів може бути необхідною. Іноді центральний уряд також може бути зацікавлений у використанні АОМС як інструменту комунікації з місцевими органами влади і, відповідно бути готовим фінансувати заходи, спрямовані на підвищення їхньої компетентності та спроможності.

Таке зовнішнє фінансування може бути прийнятним, допоки активності, що фінансуються за рахунок цих грантів, відповідають інтересам асоціації ОМС та не загрожують згортанню пріоритетних активностей. Загалом просунуті асоціації, такі як Шведська асоціація Salar, отримують істотні внески від центрального уряду власне для імплементації проєктів та активностей, що мають спільний інтерес для уряду та місцевого самоврядування. Деякі активності, як, наприклад, база даних основних муніципальних показників, навіть співфінансуються державою та Асоціацією.

Члени асоціацій мають розуміти, які саме активності та послуги фінансуються за рахунок внесків членів. Це можна сформулювати як «Обіцянку членам» та політику щодо членських внесків. Така обіцянка має визначати, які саме види діяльності асоціація здійснюватиме у сфері адвокації та підтримки своїх членів. У політиці щодо членських внесків має бути чітко визначено, на які послуги (наприклад, консультації експертів ОМС або участь у заходах) поширюється членський внесок, а за які послуги (наприклад, навчальні курси чи поглиблені консультаційні послуги) члени повинні сплачувати окремо при їх використанні. Також має бути чітко визначено, за якими принципами встановлюються ці внески. Зазвичай за участь у тренінгах чи конференціях стягується плата, що відповідає фактичним витратам на організацію, а за спеціалізовані консультаційні послуги – ціна, наближена до ринкової вартості.

Хоча надходження від таких послуг дозволяють збільшити спроможність асоціації органів місцевого самоврядування надавати послуги, очікувати, що вона отримуватиме прибуток від цієї діяльності, малоімовірно і навіть сумнівно з точки зору членів. Тому базові функції асоціації повинні фінансуватися саме за рахунок членських внесків. Водночас варто зазначити, що деякі більш розвинені Асоціації створили окремі компанії для надання певних послуг своїм членам та/або для управління фінансовими чи матеріальними активами організації. Від таких компаній зазвичай очікується, що, отримавши прибуток, вони сплачуватимуть дивіденди до бюджету Асоціації як форму повернення інвестицій у статутний капітал.

### **Принципи визначення членських внесків**

У більшості асоціацій органів місцевого самоврядування членські внески встановлюються залежно від кількості мешканців у кожній громаді. Це може бути фіксована сума з одного мешканця або диференційована система за категоріями, наприклад: до 5000; 5001–10 000; 10 001–25 000 тощо. У деяких випадках для великих муніципалітетів передбачено знижки, оскільки вони мають власні спроможності – наприклад, кваліфікованих юристів – і відповідно менше покладаються на послуги асоціації. Також існують приклади, коли внески залежать від доходів місцевого бюджету. Такий підхід може бути логічним, якщо дохід на душу населення дуже відрізняється між громадами, а механізми фінансового вирівнювання є слабкими.

Яку б модель не було обрано, надзвичайно важливо, щоб вона сприймалася як справедлива. Рішення про модель внесків має ухвалювати найвищий керівний орган асоціації, наприклад, конгрес або загальні збори. Орган, який готує пропозицію (зазвичай правління або спеціальна комісія), повинен прагнути досягти консенсусу.

### **Члени, які не сплачують внески**

У статуті або регламенті Асоціації ОМС повинно бути чітко визначено, що відбувається з громадами, які не сплачують членські внески. Чи мають вони доступ до консультаційних послуг, участі в тренінгах, заходах тощо?

Зазвичай такі громади втрачають право голосу на загальних зборах. Але чи може представник від такої громади, який був обраний до правління або комітету, продовжувати брати участь і голосувати? А якщо делегати до конгресу обираються через регіональні органи, чи може мер чи інший представник члена, який не сплачує членські внески, брати участь?

Ці питання ускладнюються у країнах, де держава має жорсткий контроль над витратами місцевих бюджетів і може заборонити громадам сплачувати внески, навіть якщо вони самі цього хочуть. У виняткових випадках – війна, стихійне лихо – може бути виправданим тимчасове звільнення від сплати внесків.

У будь-якому разі наслідки несплати мають бути прогнозованими і справедливими для всіх.

## **Міжнародна співпраця та європейська інтеграція**

### **Міста як стовпи європейського примирення та інтеграції**

В Європейській історії міжмуниципальна кооперація часто проклала шлях до примирення там, де державна дипломатія відставала. Від післявоєнного побратимства міст, таких як Ковентрі та Дрезден, до сучасних міських мереж, що просувають сталість, міграційну інклюзивність або інтелектуальну мобільність, місцеві органи влади відіграють ключову роль у формуванні людиноцентричної Європи.

Партнерство «місто – місту / громада – громаді», транскордонне співробітництво та спільні муніципальні ініціативи зробили свій внесок у побудову довіри між суспільствами, попередження конфліктів і промоції таких цінностей, як демократія, прозорість та соціальна згуртованість. Асоціації органів місцевого самоврядування – національні та транснаціональні – стали інструментом координації таких заходів, поширення добрих практик та адвокації місцевих потреб на європейському рівні.

Міжнародна кооперація зазвичай є відповідальністю одного із членів правління в Асоціаціях ОМС. Рішення щодо напрямів співробітництва приймаються на рівні Генеральної асамблеї або засідання правління Асоціації.

Сьогодні роль муніципалітетів в умовах війни на континенті та ургентних викликів відновлення та безпеки знову є надзвичайно важливою. Українські громади, завдяки своїй відкритості та динамічності, стали повноцінними членами європейського проєкту. А їхня залученість до Європейської муніципальної мережі це не просто інструмент для місцевого самоврядування, це декларування спільних цінностей та відданість демократії.

Відповідальність українських Асоціацій ОМС полягає не лише в адміністративній підтримці членів, але й в стратегічному позиціонуванні як повноправних учасників Європейської інтеграції та міжнародного діалогу і розбудови миру.

### **Посилення партнерства з європейськими асоціаціями місцевих та регіональних влад**

Для сприяння створенню надійної та орієнтованої на майбутнє системи співпраці Асоціації ОМС пріоритизують стратегічне партнерство з європейськими колегами через:

- участь в ініціативах міст-побратимів, надаючи платформу для сталого партнерства в таких сферах, як цифрова трансформація, енергетичний перехід, молодіжна політика та інклюзивне управління;
- спільні дослідження та адвокацію, особливо у сфері децентралізації, орієнтовані на відновлення публічних послуг та багаторівневого врядування. Українським Асоціаціям варто активно прагнути до спільної розробки політичних документів і стратегічних позицій з європейськими Асоціаціями, щоб голос українських громад було почуто в Брюсселі та Страсбурзі;
- членство та кооперацію з такими асоціаціями, як Рада європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR) чи Асамблея європейських регіонів (AER). Активна участь у консорціумах із розробки політики, зокрема в міжасоціаційних робочих групах, що зосереджуються на стійкості, сталому розвитку, гендерній рівності та післявоєнній відбудові.

### **Промоція доступу до європейських та міжнародних програм**

Ефективна участь органів місцевого врядування в програмах ЄС розпочинається з належної координації та підтримки від національних Асоціацій. Кращі практики від таких країн, як Польща чи Литва, демонструють, що Асоціації можуть:

- сприяти поданню заявок на програми ЄС, зокрема таких, як: *Horizon Europe*, *Interreg*, *Creative Europe*, чи *Erasmus+*, передусім шляхом надання навчання, технічної підтримки та сприяння у налагодженні партнерств між муніципалітетами та європейськими партнерами;
- заохочувати та співфінансувати членство ОМС в передових європейських муніципальних мережах – наприклад, *Eurocities*, *Intercultural Cities*, *EUniverCities*, *XARXA* – які є точками входу як до фондів ЄС, так і політичного впливу;
- виступати національними координаторами або контактною точкою, представляючи кластери громад у консорціумі та допомагаючи забезпечити збалансовану регіональну репрезентативність, особливо для недостатньо представлених регіонів.

### **Підтримка міжнародної співпраці та програм мобільності**

Серед найбільш динамічних інструментів посилення європейської згуртованості є міжнародне муніципальне співробітництво та транснаціональні ініціативи:

- популяризація кращих практик місцевого самоврядування на міжнародному рівні;
- спільні проєкти регіонального розвитку в таких сферах, як інфраструктура, кліматична стійкість, громадське здоров'я та економічне відновлення;

- взаємне навчання та ознайомчі візити, що сприяють горизонтальному обміну досвідом між представниками міської влади, включаючи молодіжні ради та державних службовців;
- участь у європейських форумах – таких як Європейський тиждень регіонів і міст або Конгрес CEMR – допомагає місцевим лідерам узгоджувати свої дії зі стратегічними пріоритетами ЄС та робити свій голос почутим у процесі формування політики.

Міжнародна співпраця більше не є факультативним напрямом діяльності муніципалітетів – вона є необхідною. Для українських громад це водночас шлях до пришвидшеного розвитку та досягнення сталого миру й інтеграції до європейської спільноти. Асоціації органів місцевого самоврядування мають стати фасилітаторами, сполучними ланками та адвокатами, створюючи інфраструктуру для довготривалої взаємодії, розвиваючи спроможність для змістовних партнерств і забезпечуючи, щоб голос місцевого самоврядування України лунав по всій Європі.

## **Диджиталізація та інновації в АОМС**

Україна – країна-лідер в Європі у сфері цифрових публічних послуг та цифрового врядування. Така платформа, як Дія, високий рівень цифрової грамотності населення та оперативність органів місцевого самоврядування у кризових ситуаціях (включно період воєнного стану), ставлять українські громади попереду багатьох європейських колег. Для Асоціацій органів місцевого самоврядування ця потужна ІТ-основа створює унікальну можливість – і відповідальність – встановлення нових стандартів цифрового управління.

### **Координовані цифрові дії для підвищення стійкості у кризах та розширення можливостей громад**

Перші етапи повномасштабного вторгнення РФ продемонстрували важливість швидкої, безпечної та скоординованої комунікації між органами місцевого самоврядування. В таких умовах надзвичайної ситуації, як викрадення голів громад, асоціації мають бути здатні: безпечно передавати верифіковану інформацію, робити спільні заяви та підтримувати членів за допомогою відповідних швидких платформ.

Такі дії потребують не лише інструментів обміну повідомленнями в режимі реального часу (Signal, Mattermost), але й інтеграції систем сповіщення, захищених внутрішніх баз даних та зашифрованих платформ для ухвалення рішень. Асоціації ОМС повинні розглядати кібербезпеку та захист даних як стратегічний пріоритет.

### **Цифрові інструменти інклюзивного врядування, прозорості та репрезентативності**

Асоціації – особливо ті, які об'єднують громади базового рівня, – мають виступати фасилітаторами діалогу та пошуку консенсусу. Цифрові інструменти для консультацій, такі як онлайн-голосування, тематичні опитування, платформи для спільного формування політики та структуровані онлайн-форуми, дозволяють віддаленим громадам долучатись до формування спільних рішень. Це критично важливо для представлення інтересів громад як у Києві, так і в Брюсселі. Прозорість також є важливою. Асоціаціям слід підтримувати зрозумілі та зручні для користувача вебсайти, де члени та громадськість мають доступ до: статуту та структури управління, переліку громад-членів, стратегічних документів та заяв, бюджету та проєктних звітів, анонсів подій та зустрічей.

Вебпортал, доступний виключно для членів Асоціації та експертів з центрального офісу, регіональних представництв чи індивідуальних громад, має забезпечити доступ до матеріалів та сервісів, призначених лише для членів або керівних органів.

Такі цифрові канали комунікації, як електронні розсилки, інтерактивні портали для членів та верифіковані акаунти в соціальних мережах, повинні забезпечувати доступну двосторонню комунікацію з усіма членами.

### **Інвестування в інновації, безпеку та інституційну спроможність**

Асоціації мають і надалі використовувати свою цифрову перевагу, зокрема шляхом: впровадження хмарних систем управління членством і CRM, створення навчальних онлайн-платформ для працівників місцевого самоврядування, експериментів з інструментами штучного інтелекту для управління знаннями, участі в програмах цифрової трансформації ЄС, відкритих для України (наприклад, Digital Europe, Horizon Europe).

У разі наявності ресурсів асоціації можуть також виступати технологічними провайдерами для своїх членів, тестуючи нові рішення, які згодом можна масштабувати на ширшу мережу. Інвестиції в ІТ мають поєднуватися з розвитком людського капіталу, включно підвищення цифрової грамотності, навчання з кібербезпеки та відкритого врядування.

Цифрова готовність України - це актив і перевага, яка дозволяє асоціаціям органів місцевого самоврядування бути гнучкішими, надійнішими, прозорішими та більш чутливими до потреб громад. За умови наявності правильних інструментів і стратегій асоціації здатні підтримувати свої громади не лише у щоденному наданні послуг, але й у захисті демократії, зміцненні партнерств з Європою та відбудові України з місцевого рівня вгору.

## **Співпраця між асоціаціями місцевого самоврядування та моделі співпраці з державною адміністрацією**

В європейських країнах сильна співпраця між асоціаціями органів місцевого самоврядування – як між собою, так і з державними органами – довела ключову важливість для ефективної децентралізації, політичного впливу та координації під час криз.

### **1. Співпраця між асоціаціями органів місцевого самоврядування**

У багатьох європейських країнах існує декілька Асоціацій, що представляють різні рівні чи типи органів місцевого самоврядування, – такі як міста, округи чи сільські громади. Навіть якщо ці Асоціації мають різні пріоритети, вони працюють разом для презентації спільних позицій та впливу на державну політику.

**Польща:** Спільний комітет уряду та органів місцевого самоврядування створено на законодавчому рівні, і до його складу входять представники кількох Асоціацій (зокрема, Асоціації польських міст, Союз повітів Польщі, Асоціації сільських гмін).

Ці Асоціації спільно висувають представників, координують позиції та разом ведуть діалог із центральною владою щодо законодавчих і фінансових питань.

**Франція:** Основні Асоціації, такі як AMF (Асоціація мерів Франції), ADF (Асоціація департаментів Франції) та Régions de France (Регіони Франції), часто координують свої позиції та публікують спільні заяви щодо національних реформ. **Німеччина:** Асоціації міст, округів та містечок регулярно співпрацюють та зустрічаються з представниками федерального уряду.

## 2. Співпраця з державною адміністрацією

*«Органи місцевого самоврядування мають бути проконсультовані, наскільки це можливо, завчасно та належним чином у процесі планування та ухвалення рішень з усіх питань, які їх безпосередньо стосуються».*

— Стаття 4.6 Європейської хартії місцевого самоврядування

Конструктивна співпраця з державними інституціями посилює як вплив, так і авторитет асоціацій ОМС. У Польщі, наприклад, інституціалізований механізм діалогу – Спільний комітет уряду та органів місцевого самоврядування – виступає як формальна платформа для обговорень та формування національної політики, що впливає на органи місцевого самоврядування. В Швеції SALAR виступає як одна, уніфікована інституція, що представляє всі муніципалітети та регіони.

Такі країни, як Фінляндія та Німеччина, також проводять консультації з асоціаціями органів місцевого самоврядування перед представленням законодавства, що впливає на муніципалітети чи регіони.

У багатьох європейських країнах асоціації ОМС спільно розробляють національні стратегії з відповідними міністерствами в таких сферах, як клімат, освіта, інфраструктура чи цифрова трансформація. Асоціації часто делегують експертів до експертних рад чи наглядових рад, забезпечуючи врахування місцевої перспективи під час планування та реалізації політик. Крім того, державні інституції нерідко розглядають Асоціації як партнерів у впровадженні реформ, що фінансуються ЄС, або ініціатив з децентралізації. В такому контексті асоціації відіграють роль імплеметаторів проекту, провайдерів навчання або посередників, допомагаючи поєднати національну політику з її ефективною реалізацією на місцевому рівні.

У 2005 році французькі асоціації органів місцевого самоврядування заснували спільний офіс-представництво в Брюсселі – La Maison européenne des Pouvoirs Locaux Français (MEPLF) – для координації їхніх дій на європейському рівні. Офіс був заснований провідними Асоціаціями, такими як AMF (Асоціація мерів Франції), ADF (Асоціація департаментів Франції), Régions de France, France urbaine та іншими. Мета MEPLF – представляти інтереси французьких органів місцевого самоврядування перед інституціями ЄС, здійснювати моніторинг відповідної політики ЄС та координувати спільні позиції й ініціативи.

Українські асоціації органів місцевого самоврядування мають спробувати заснувати формальну чи неформальну національну координаційну платформу для узгодження спільних зусиль та представляти сильніший спільний голос у ключових реформах, проте в водночас мати різні позиції з деяких інших питань. Також варто створити регулярний консультаційний механізм з державними інституціями, що дозволить брати участь у законодавчому процесі та спільному розробленні національних політик.

Асоціації також можуть прагнути делегувати своїх експертів до урядових консультативних органів і робочих груп, щоб забезпечити врахування місцевої перспективи в процесі ухвалення рішень на національному рівні. З метою підтримки євроінтеграції доцільно розглянути можливість спільної участі в європейських мережах та створення спільного представництва в Брюсселі. Посилення такої співпраці може зміцнити вплив асоціацій, підвищити їхню ефективність і посприяти захисту та розвитку місцевого самоврядування.

# ЕТАПИ ПІДТРИМКИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХНІХ АСОЦІАЦІЙ У РАМКАХ ПРОЄКТУ DSP ТА ПРОГРАМИ POLARIS

Від заснування Східного партнерства в 2009 році Швеція є однією із найбільш активних європейських прихильників реформ в Україні, особливо у сфері децентралізації, місцевого врядування та муніципального самоврядування. Залучення Швеції стало глибшим після Революції гідності 2014 року, коли в Україні розпочалися масштабні децентралізаційні процеси передачі повноважень, відповідальності та ресурсів від центральної влади до місцевих органів.

У цьому контексті Швеція – через Шведську асоціацію місцевих влад та регіонів та його міжнародне відділення, SALAR International – започаткувала довгострокову підтримку реформи місцевого самоврядування в Україні. Проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (DSP), що був імплементований двома етапами упродовж 2014–2024 років, зміцнював національні політичні інституції, підтримував ключові міністерства (розвитку громад, фінансів та освіти) та допоміг розбудувати спроможності новостворених об'єднаних територіальних громад та асоціації, що їх представляла, – ВА ОТГ. Протягом обох фаз, DSP долучилися до впровадження реформи децентралізації, посилення місцевого врядування та сприяння посилення демократії та адміністративних практик на муніципальному рівні.

Паралельно з проєктом DSP Швеція реалізовувала підтримку децентралізаційної реформи по напрямку покращення доступності та якості адміністративних послуг для мешканців громад. Ця підтримка відбувалась через програму «U-LEAD з Європою» у 2017-2021 роках та проєкт PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» у 2021–2024 роках. Ця підтримка ініціатива дозволила зміцнити спроможність громад у розбудові мережі ЦНАП та забезпечити безперервність надання сервісів навіть у складних кризових умовах.

Визнаючи нову реальність після повномасштабного російського вторгнення в 2022 році, Швеція дала старт програмі Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» (2024–2028). Програма фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International. Мета Програми — створити кращі передумови для місцевого самоврядування в Україні, щоб громади могли ефективно реагувати на місцеві потреби, планувати відновлення та надавати базові послуги. Вона спрямована на зміцнення громад, підтримку фінансової децентралізації, відновлення та підготовку України до членства в ЄС.

Через Polaris Швеція підтверджує своє довгострокове зобов'язання щодо підтримки демократії та децентралізації в Україні. П'ять тематичних напрямків програми: освіта, фінансова децентралізація та бюджетування, адміністративні послуги, відновлення під керівництвом місцевої влади, міжнародне співробітництво громад, а також співпраця та діалог з інституціями національного, регіонального та місцевого рівнів, забезпечують комплексний підхід до зміцнення врядування та наближення громад до стандартів ЄС.

Запуск проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» (DSP) став логічним продовженням попередніх зусиль Швеції з підтримки демократії та європейської інтеграції України. Перед керівниками проєкту постало ключове питання: яким чином впливати на процеси децентралізації та посилювати демократичні механізми не лише на рівні громад, але й на рівні держави та у взаємовідносинах між громадами і центральною владою.

У середині 2010-х років в Україні діяли три загальнонаціональні асоціації органів місцевого самоврядування. Вони були створені на початку 2000-х років у зовсім іншому політичному контексті – як елемент централізованої моделі держави, в якій органи місцевого самоврядування (за винятком найбільших міст) функціонували переважно як складова державної адміністрації.

Переломним моментом для більш цілеспрямованого втручання став процес об'єднання громад у 2015 році, що супроводжувався передачею повноважень та фіскальною децентралізацією. Це відкрило шлях до реальної трансформації українських місцевих одиниць – від територіальних підрозділів державної адміністрації до справжніх органів самоврядування, що функціонують за європейськими принципами.

Ключовою подією стало створення у листопаді 2016 року нової організації – Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» (АОТГ), заснованої новоутвореними об'єднаними громадами. Засновники наголошували, що чинні на той момент асоціації недостатньо представляли інтереси об'єднаних громад і не працювали у форматі, якого вони очікували. Проєкт DSP розпочав співпрацю з АОТГ на дуже ранньому етапі, коли Асоціація налічувала менше ніж 40 членів.

Метою DSP було посилення внутрішнього самоврядування АОТГ, підвищення ролі її політичного керівництва та забезпечення демократичного, членського характеру організації. Першою спільною діяльністю стала серія воркшопів, під час яких керівництво Асоціації за підтримки експертів проєкту розробило стратегію розвитку до 2022 року. Ця стратегія, зокрема, визначала місію та бачення, базові принципи, засади легітимності, принципи діяльності та ключові напрями розвитку.

Проєкт забезпечував методичну підтримку у підготовці стратегії, але без втручання в її зміст. Документ був напрацьований політичними лідерами Асоціації, а не адміністративним персоналом чи зовнішніми консультантами. Ключовим припущенням було те, що задекларовані цінності Асоціації мають відповідати її організаційній структурі та щоденній практиці роботи. Стратегічний документ став основою для визначення стандартів і напрямів співпраці на наступні роки.

Підтримка Асоціацій органів місцевого самоврядування згодом стала формалізованою складовою DSP, а потім – програми Polaris. Її мета – посилення АОТГ як автономної, незалежної членської організації. Формат співпраці узгоджувався спільно під час щорічних поглиблених інтерв'ю з членами правління Асоціації, визначеними головою. Ці інтерв'ю були зосереджені на загальній ситуації в Україні, стані місцевого самоврядування та внутрішньому розвитку самої Асоціації. На цій основі було підготовлено узагальнюючі звіти для АОТГ та SALAR International і заплановано заходи на наступний рік. Підтримка не надавалася у формі безумовного інституційного гранту, а реалізовувалася через змістовну співпрацю, поєднану з фінансуванням або співфінансуванням конкретних заходів і експертних позицій.

З 2020 року щорічно узгоджувалися спільні робочі плани. Діяльність коригувалася з урахуванням як розвитку Асоціації, так і стрімких змін у країні, зокрема в умовах пандемії COVID-19, а згодом і повномасштабного вторгнення Росії в Україну.

У перші роки співпраця зосереджувалася на двох ключових напрямках, які викладено нижче.

### **Сприяння вдосконаленню демократичних процедур усередині Асоціації.**

Експерти допомогли привести статут і організаційну структуру ВАОТГ у відповідність до стандартів, визначених у стратегії. За кожним членом правління було закріплено чітку відповідальність за конкретний напрям роботи.

В Асоціації було створено тематичні платформи, які очолювали члени правління та підтримували штатні експерти.

Відповідно до принципу легітимності – тобто реального представництва інтересів усіх членів – та враховуючи, що більшість громад є малими або віддаленими, було впроваджено електронну систему опитувань. Цей інструмент став ключовим для оперативного збору думок, верифікації позицій та формування консолідованих підходів до актуальних питань реформи.

Проект також сприяв упровадженню високих стандартів регламентної роботи: чітких процедур проведення засідань Правління, Ради та З'їзду, а також обов'язку оприлюднювати статут, склад керівних органів і протоколи засідань.

Ці практики, які раніше були рідкісними в Україні, поступово набули широкого поширення у повсякденній діяльності ВАОТГ.

Ще одним важливим принципом було те, що зовнішнє представництво Асоціації має здійснюватися насамперед обраними членами правління, а не адміністративним персоналом. Експерти проекту регулярно брали участь у засіданнях органів ВАОТГ, допомагали вдосконалювати процедури, надавали консультації напередодні ключових подій та готували коментарі за їхніми підсумками.

### **Посилення офісу Асоціації та її операційної спроможності.**

DSP зміцнювала організаційну спроможність центрального офісу ВАОТГ шляхом фінансування або співфінансування тематичних експертів відповідно до пріоритетів Асоціації та пріоритетів Швеції як донора (наприклад, експерта Платформи «З питань гендерної рівності»).

Динамічне зростання – стрімке збільшення членства та визнання ВАОТГ у 2019 році як загальнонаціональної Асоціації органів місцевого самоврядування – підтвердило ефективність цієї демократичної моделі. Крайні практики ВАОТГ стали помічати й використовувати як орієнтир інші організації.

У 2019 році з'явилися нові виклики. З одного боку, Асоціація швидко нарощувала членство, з іншого – розпочалася пандемія COVID-19.

У цей час підтримка була зосереджена на розширенні інструментів дистанційної комунікації та співпраці, допомагаючи Асоціації та її членам використовувати ІКТ-рішення для роботи в умовах пандемії.

Паралельно відбувалась підтримка громад в обміні знаннями щодо реагування на COVID-19, розумінні правових рамок діяльності органів місцевого самоврядування в період пандемії, поширенні кращих практик, а також в організації онлайн-зустрічей і навчальних заходів.

Стрімке зростання членства зумовило потребу в посиленні регіональної присутності Асоціації. У відповідь була надана підтримка розвитку регіональних відділень ВАОТГ – спочатку через обмін міжнародним досвідом та проведення «регіональних тижнів», під час яких представники керівництва Асоціації, експерти та міжнародні партнери, у форматі офлайн або онлайн, безпосередньо долучалися до підтримки регіональної діяльності. У результаті воркшопів і консультацій було напрацьовано стандарти регіональної роботи, а згодом програма надала цільову підтримку низці регіональних координаторів Асоціації.

Повномасштабне вторгнення РФ у 2022 році знову змусило адаптувати підтримку до нових умов. Уже в перші тижні стало очевидно, що реформовані громади відіграють критично важливу роль у захисті країни. Підтримка включала інформаційну публічну роботу (зокрема щодо викрадених міських голів), допомогу прифронтовим громадам, підтримку органів місцевого самоврядування та мешканців, а також створення тематичної платформи «Тимчасово окуповані та деокуповані громади».

У відповідь на нові політичні та безпекові виклики ВАОТГ також звернулася по експертну підтримку з питань кризового управління та посилення стійкості. Важливою складовою програми стали навчальні візити до Швеції, які надали змогу українським лідерам на практиці побачити, як функціонують сильні, впливові та демократичні асоціації органів місцевого самоврядування.

### **Вплив на інші Асоціації ОМС та перехід до програми Polaris**

Успіх ВАОТГ і напрацьована в межах проєкту DSP модель співпраці створили підґрунтя для розширення її впливу. У межах програми Polaris було запропоновано партнерство всім чотирьом загальнонаціональним Асоціаціям органів місцевого самоврядування, і дві з них приєдналися на узгоджених умовах. Результати поглиблених інтерв'ю з політичними лідерами лягли в основу планування спільних дій, унаслідок чого з 2024 року Програма Polaris працює з Асоціацією об'єднаних територіальних громад, Всеукраїнською асоціацією громад та Українською асоціацією районних і обласних рад. Важливим елементом цієї співпраці стала міжасоціаційна політична взаємодія, спрямована на вироблення узгоджених позицій щодо проєктів законодавства, подальшого впровадження децентралізації, європейської інтеграції та міжнародної діяльності; у її межах представники трьох асоціацій вперше сформували спільні делегації для участі у великих міжнародних подіях, зокрема Європейському тижні регіонів і міст та Конференції з відновлення України.

Програма продовжує надавати пряму підтримку ВАОТГ, водночас тематичні експерти, залучені в межах Асоціації («Законодавство для громад», «Місцеві бюджети та фінанси», «З питань гендерної рівності»), також розпочали надання експертної підтримки іншим асоціаціям. Polaris ініціювала міжасоціаційний політичний діалог та організувала круглі столи з питань реформи децентралізації, європейської інтеграції, міжнародного співробітництва, а також щодо проєктів законодавчих актів, які впливають на органи місцевого самоврядування та їхні Асоціації.

Представники трьох залучених Асоціацій спільно брали участь у ключових міжнародних заходах, зокрема в **Європейському тижні регіонів і міст та Конференції з відновлення України**.

Програма й надалі надає пряму підтримку ВАОТГ, а також зберігає допомогу її регіональним осередкам, сприяючи посиленню їхньої спроможності та щоденної роботи з громадами-членами.

Новим елементом, запровадженим програмою Polaris, стало визнання ролі та залучення регіональних асоціацій, які зосереджуються на вирішенні локальних проблем і взаємодії з регіональними органами влади. До цього міжнародні партнери не співпрацювали з такими організаціями на системній основі. Вперше було проведено форум регіональних асоціацій та тренінги для тренерів для їхніх керівників, що заклало підґрунтя для більш структурованої та довгострокової співпраці на регіональному рівні.

### **Уроки Polaris і DSP для розвитку асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні**

Досвід DSP та Polaris свідчить про те, що реформа децентралізації – подібно до польського досвіду – може стати одним із ключових чинників довгострокового зміцнення демократії в Україні. Підтримка асоціацій органів місцевого самоврядування дає найкращі результати тоді, коли вона ґрунтується на повазі до автономії партнерів і спрямована на посилення їхньої спроможності діяти та ухвалювати рішення самостійно. Водночас надзвичайно важливо послідовно наголошувати на значенні організаційної культури, побудованої на принципах прозорості, демократичності та відповідальності.

Основою ефективної співпраці стало спільне планування діяльності з партнерами шляхом проведення поглиблених інтерв'ю, консультацій і відкритих обговорень, у поєднанні з гнучкістю та готовністю коригувати дії відповідно до нових потреб. Особлива увага приділялася тому, щоб повсякденні практики, організаційні структури та внутрішня культура відповідали задекларованим цінностям і цілям.

Ще одним ключовим елементом стало постійне коригування діяльності з урахуванням динамічних змін – як в Україні, так і в міжнародному середовищі, а також усередині самих Асоціацій.

Нарешті, одним із найсильніших активів є команда експертів – досвідчених практиків із переконливим демократичним бекґраундом, безпосереднім досвідом роботи в системі місцевого самоврядування, створення та керівництва демократичними організаціями (зокрема в кризових умовах), а також із тривалою залученістю до міжнародного співробітництва. Саме поєднання практичного досвіду та експертних знань надало змогу розробляти й реалізовувати заходи, які були реалістичними, адаптованими до місцевих потреб і справді ефективними.

# ФРАГМЕНТИ: СТРАТЕГІЯ АСОЦІАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – 2022

## Місія асоціації

Асоціація активно сприяє становленню та розвитку об'єднаних територіальних громад як основи цілісної нової системи потужного і дієвого місцевого самоврядування України

## Принципи об'єднання

- Асоціація утворена **з ініціативи громад**, самими громадами та **в інтересах громад**.
- Асоціація є **об'єднанням рівних**.
- Вона пропонує своїм членам **новий зміст взаємовідносин** – взаємна підтримка, взаємодія та синергія замість конкуренції.
- Асоціація є **позапартійною, але не аполітичною**: незалежна від політичних партій, проте має власну проактивну політику, що базується на інтересах нового українського самоврядування у контексті загальнонаціональних інтересів Української Держави.
- Асоціація впроваджує **ефективну систему управління та механізми обов'язкової ротації** керівництва і складу органів управління.

## Принципи діяльності

- **Порядок денний Асоціації** формують її члени.
- Цілі та напрямки діяльності базуються на **потребах і проблемах членів**.
- Вивчення цих потреб є **пріоритетним завданням**.
- Позиція Асоціації формується як **узгоджена позиція членів**.
- Для досягнення консенсусу Асоціація мобілізує **колективний інтелект і досвід**, стимулює спільну діяльність та створює інструменти **ефективної командної роботи й горизонтальних взаємодій**.
- Асоціація активно працює **на національному, регіональному та місцевому рівнях**, лобює і відстоює інтереси громад, впливаючи на всі процеси, що їх стосуються.

## Засади легітимності

Легітимність Асоціації засновується на твердому ґрунті добровільності членства та спільності інтересів, на патріотизмі та взаємній довірі, на колективному досвіді змін, на прозорості та демократичності діяльності для громад і від імені громад.

## Принципи організаційної розбудови

- **Демократичні процедури при:**
  - виборах органів управління (змагальність програм кандидатів, таємне голосування, справедливе регіональне представництво);
  - виробленні позиції Асоціації (рівний доступ та представництво).

- **Обов'язкова ротація** керівництва і всього складу органів управління.
- **Колегіальність** ухвалення ключових рішень.
- **Максимальне залучення членів** до вироблення рішень і формування позиції Асоціації.

**Ключові напрямки розвитку:**

- представлення та лобювання інтересів ОТГ;
- сприяння гармонійному розвитку ОТГ;
- розбудова інституційного потенціалу асоціації.

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

**Досвід DSP і Polaris підтверджує**, що підтримка українських асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) є найбільш ефективною тоді, коли вона ґрунтується на справжньому партнерстві, політичному діалозі з обраними лідерами та глибокій повазі до автономії асоціацій. Зміцнення місцевої демократії в Україні потребує не лише технічних інструментів, але й довіри, доброчесності, послідовних етичних стандартів і довгострокової присутності досвідчених експертів-практиків.

## **1. Закріплювати всю підтримку в партнерстві та політичному лідерстві**

Найважливішим чинником сталого інституційного розвитку була системна співпраця з політичними лідерами АОМС. Щорічні поглиблені інтерв'ю, консультації та узгоджені робочі плани забезпечували відповідність пріоритетів реальним потребам громад, а не донорським припущенням. Ця модель партнерства має залишатися базовим принципом: жодне рішення не повинне ухвалюватися для асоціацій без попереднього погодження з їхнім обраним керівництвом.

## **2. Посилювати демократичне, прозоре та членське врядування**

АОМС мають і надалі розвивати демократичні процедури, що гарантують легітимність: ротацію керівництва, прозоре ухвалення рішень, відкриту комунікацію з членами та чітке розмежування політичних органів і виконавчого апарату. Цифрові інструменти консультацій – широко застосовувані в межах DSP і Polaris – мають залишатися стандартним інструментом формування колективних позицій у всіх регіонах.

## **3. Зміцнювати інституційну спроможність через професійну експертизу та етичні стандарти**

Інституційний розвиток залежить від компетентних і авторитетних експертів. Успіх програм DSP і Polaris став можливим завдяки залученню практиків із реальним досвідом місцевого самоврядування, навичками кризового управління та бездоганною демократичною репутацією. Подальший акцент на доброчесності експертів, уникненні конфліктів інтересів і дотриманні чітких етичних стандартів має залишатися центральним елементом усіх заходів зі зміцнення спроможності.

## **4. Забезпечувати гнучкість і реагування на змінні національні умови**

Децентралізація в Україні розвивалася в надзвичайних умовах — пандемії, політичних змін і повномасштабної війни. Вирішальним чинником стала здатність АОМС і програми Polaris швидко адаптуватися. Майбутня підтримка має зберігати цю гнучкість, передбачаючи оперативне коригування планів, реагування на нагальні потреби та підтримку відкритих каналів стратегічного діалогу з керівництвом асоціацій.

## **5. Посилювати скоординовану адвокацію та міжасоціаційну співпрацю**

У разі спільних дій Асоціацій ОМС, їхній вплив суттєво зростає. Міжасоціаційні круглі столи, ініційовані в межах Polaris, доцільно надалі інституціоналізувати та розширювати, формуючи спільні позиції щодо законодавства з децентралізації, європейської інтеграції, публічних фінансів і розподілу повноважень.

Посилення координації зменшить фрагментацію, підвищить політичну вагу місцевого самоврядування та забезпечить його голос як єдиного стратегічного партнера національних реформ.

#### **6. Розширювати регіональну залученість і взаємне навчання**

Регіональні осередки та регіональні асоціації є ключовими для поєднання національної адвокації з місцевими реаліями. Подальший розвиток регіональних координаторів, форумів і навчальних візитів – в Україні та за кордоном – сприятиме обміну знаннями, солідарності між громадами та забезпечить можливість бути почутими для прифронтових і депопульованих територій.

#### **7. Посилювати стійкість, кризову готовність і відновлення, очолюване громадами**

Війна актуалізувала незамінну роль громад у національній обороні, наданні базових послуг і гуманітарному реагуванні. АОМС мають розвивати постійні механізми кризової комунікації, взаємодопомоги та професійного навчання щодо надзвичайних повноважень. Асоціації повинні виконувати стабілізуючу роль, підтримуючи своїх членів до, під час і після криз.

#### **8. Підтримувати європейську інтеграцію України через структуровану участь АОМС**

До 80% acquis ЄС реалізується на місцевому рівні. Тому Асоціації ОМС мають системно залучатися до процесів європейської інтеграції, забезпечуючи членам методичну підтримку, навчання та платформи для співпраці з європейськими муніципальними асоціаціями. Міжнародні партнерства сприятимуть впровадженню європейських стандартів у повсякденну муніципальну практику.

#### **9. Забезпечувати довгострокову фінансову стійкість і незалежність**

Стабільне, прозоре та диверсифіковане фінансування є передумовою автономії. Членські внески мають залишатися основою незалежності, доповненою цільовою проєктною підтримкою. Чіткі фінансові процедури, відкрита звітність і етичне управління ресурсами зміцнюють довіру та захищають асоціації від політичного тиску.

Завдяки цим крокам українські асоціації органів місцевого самоврядування можуть відіграти вирішальну роль у формуванні післявоєнної демократичної держави, сприяти поверненню до реформаторського курсу, прискорити європейську інтеграцію України та забезпечити збереження ключової ролі місцевого самоврядування у майбутньому України в Європейському Союзі.

#### **10. Сприяти міжнародній підтримці на засадах солідарності, а не залежності**

Ключовий урок програм DSP і Polaris полягає в тому, що міжнародна підтримка є найбільш ефективною тоді, коли вона посилює, а не замінює місцеву спроможність. Підтримку слід розуміти як солідарність, що ґрунтується на взаємній повазі, довгостроковому партнерстві та спільних демократичних цінностях, а не як директивні настанови чи донорську умовність. Метою співпраці має залишатися розширення можливостей українських асоціацій діяти самостійно, впевнено та стало.

## АЙДЕР СЕЇТОСМАНОВ (1964–2025)

Айдер Сеїтосманов народився 7 грудня 1964 року у вигнанні — в місті Джизак Узбецької РСР, у родині Сеїтосманова Сеїтякуба та Курт-Умерової Есіри, депортованих із Криму 18 травня 1944 року разом з усім кримськотатарським народом. У 1987 році він закінчив Ташкентський інститут зв'язку та здобув інженерну освіту.

У 1991 році Айдер повернувся на Батьківщину. Як і тисячі кримських татар, що поверталися з вигнання, він розпочав новий етап життя, закладаючи фундамент власного будинку на відкритому полі, де згодом утворилося селище Ісмаїл-Бей поблизу Євпаторії. Паралельно він активно долучився до процесу національного відродження кримськотатарського народу: створив громадську організацію Культурний центр “Яшлик”, яка об'єднала кримськотатарську молодь.



У 1995–1996 роках Айдер працював заступником директора Республіканської кримськотатарської бібліотеки імені Ісмаїла Гаспринського. З 1996 року він був одним із засновників та директором громадської організації Фонд “Кримськотатарська ініціатива”, що до 2014 року реалізовувала освітні, культурні та інформаційні програми, спрямовані на розвиток громадянського суспільства у Криму. Особливу увагу Айдер приділяв підтримці шкіл із кримськотатарською мовою навчання, відродження яких припало на 1990–2000-ті роки.

У 2004–2014 роках він працював провідним експертом Представництва Програми розвитку ООН в Автономній Республіці Крим, яке в межах Програми розвитку та інтеграції Криму підтримувало розвиток місцевого самоврядування, економіки та громадських ініціатив. У цей період Айдер також завершив навчання в Національній академії державного управління при Президенті України. Він одним із перших в Україні послідовно наголошував на ключовій ролі громадських ініціатив «знизу», розглядаючи їх як потужний ресурс для розвитку громад і держави загалом.

Айдер Сеїтосманов багато років був обраним делегатом Курултаю кримськотатарського народу та входив до складу Меджлису кримськотатарського народу. Після окупації Криму Росією він змушений був разом із родиною виїхати на материкову частину України. Тут Айдер працював експертом шведсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» (SALAR International), співпрацював з UNDP, GIZ та Міжнародним фондом «Відродження», здійснюючи вагомий внесок у реформу децентралізації, розвиток місцевої демократії, багаторівневе врядування та посилення спроможності Асоціацій органів місцевого самоврядування.

Він був сертифікованим тренером з 1996 року, досвідченим фасилітатором і наставником для багатьох поколінь громадських діячів та лідерів громад. Його фахова підготовка охоплювала інженерну освіту, ступінь магістра державного управління та навчання в аспірантурі з політичних наук. Айдер є автором понад 35 публікацій, присвячених соціальній згуртованості, верховенству права, партисипативному плануванню та місцевому економічному розвитку.

Айдер мав унікальний талант спілкування з людьми, широкий світогляд і глибокі знання. Його вирізняли щирість, порядність, невтомність і внутрішня гідність. Важка хвороба, з якою він мужньо боровся останні роки, лише посилила його прагнення служити людям і громаді. Він до кінця залишався активним, підтримуючи зв'язок із Меджлісом кримськотатарського народу та громадськими організаціями, допомагаючи впроваджувати важливі суспільні ініціативи.

Айдер Сеїтосманов пішов із життя 6 грудня 2025 року в місті Гент (Бельгія). Світлу пам'ять про нього зберігатимуть дружина Зарема, сини Тимур і Ремзі, доньки Ельвіна та Ульвіс, сестра Діляра, а також численні друзі, колеги й однодумці – в Україні, Криму та далеко за їхніми межами.

# АВТОРИ

**Айдер Сеїтосманов** – український експерт з питань врядування та децентралізації у сфері місцевої демократії, розвитку громад та зміцнення спроможності асоціацій місцевого самоврядування. Сертифікований тренер з 1996 року, він тривалий час співпрацював з UNDP, SALAR International, GIZ та Міжнародним фондом «Відродження» у напрямках реформи децентралізації, належного врядування, багаторівневої співпраці та залучення громадян. Раніше він дев'ять років працював керівником проєктів у великій багатодонорській програмі ПРООН у Криму, а також обіймав важливі громадські посади, зокрема був членом Меджлісу кримськотатарського народу та очолював ГО «Кримські ініціативи». Його фахова підготовка охоплювала інженерну освіту, ступінь магістра державного управління та навчання в аспірантурі з політичних наук, а також авторство понад 35 публікацій з питань соціальної згуртованості, верховенства права, партисипативного планування та місцевого економічного розвитку.

**Кшиштоф Становський** – міжнародний експерт з розвитку асоціацій місцевого самоврядування, директор Центру міжнародної співпраці, місто Люблін, Польща. Колишній діяч підпільної «Солідарності» та політв'язень; співзасновник провідних польських громадських організацій, зокрема Фондації «Освіта для демократії» та Групи «Заграница»; досвідчений тренер із досвідом роботи у Східній Європі та Центральній Азії; колишній заступник міністра освіти Польщі та заступник міністра закордонних справ; колишній президент Фонду солідарності PL. Співорганізатор польської підтримки Революції Гідності та співзасновник ключових громадських ініціатив на підтримку України. З 2022 року – член Комітету експертів Ради Європи з міжкультурної інтеграції мігрантів.

**Юлія Савельєва** – гендерна експертка Polaris. Експертка і тренерка з гендерного інтегрування, кандидатка філософських наук. Громадська діячка, колишня викладачка Сумського державного університету, проєктна менеджерка і тренерка гендерно орієнтованих проєктів за підтримки Європейського Союзу, Представництва ім. Ф. Еберта в Україні, Національного демократичного інституту, ООН Жінки, SALAR International. Основна сфера професійних інтересів – гендерно орієнтоване врядування у розбудові територіальних громад, запровадження гендерних підходів в освіті, гендерно чутливі ініціативи на робочих місцях для осіб з сімейними обов'язками, розширення політичної участі жінок.

**Сергій Шаршов** – заступник виконавчого директора всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад», український експерт з питань децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Протягом понад двадцяти років працює у сфері державного управління, безпосередньо залучений до підготовки Концепції реформи місцевого самоврядування, змін до Конституції України, а також законодавства з питань фінансової та територіальної децентралізації. Автор і співавтор понад 250 нормативно-правових актів та проєктів законів, у минулому обіймав керівні посади в Міністерстві розвитку громад та територій України та Міністерстві інфраструктури України.

**Магнус Ліллестрьом** – старший радник SALAR International та програми Polaris. Має журналістську освіту, з 1990 року працює у сфері міжнародної співпраці з розвитку. Також має значний досвід як місцевий політик і діяльності в різних організаціях громадянського суспільства.

