

Європейський принцип партнерства: ключ до залучення громадськості у відновлення України



Фотографія: Romtma via Canva

Прозоре, ефективне та спільне відновлення

У міру того, як формуються масштабні пропозиції щодо фінансування та плани відновлення України, участь широкої громадськості у прийнятті рішень та аналізі цих документів стає нагальною потребою. Застосування демократичних принципів гарантуватиме, що українське громадянське суспільство та громади стануть співвласниками планів реконструкції та комплексних програм відновлення,¹ і отримають довгострокові вигоди. Це стає ще більш актуальним у зв'язку з рішенням Європейської Ради від 14-15 грудня 2023 року про початок переговорів про вступ України до ЄС, за яким послідувало затвердження Рамкової програми переговорів з Україною 21 червня 2024 року.² На шляху до ЄС Україні необхідно розвивати зріле та добре

¹ Децентралізація, як не втратити шанс. Комплексна програма відновлення - дорожня карта першочергових кроків для відновлення України. decentralization.ua, 2 березня 2023 року.

² Європейська Рада, [ЄС розпочинає переговори з Україною](#), Європейська Рада, 25 червня 2024 року.

Для отримання додаткової інформації

Владлена Марцинкевич
координаторка з питань відновлення України
Мережа «Бенквоч» у країнах Центральної та Східної Європи
vladlena@bankwatch.org

Богдан-Александру Челаріу
Співробітник з питань політики ЄС
Мережа Бенквоч у країнах Центральної та Східної Європи
bogdan.alexandru.chelariu@bankwatch.org

Дізнайтеся більше:
bankwatch.org



розвинене середовище для організацій громадянського суспільства, щоб бути краще підготовленою до подолання потенційних складнощів майбутніх національних реформ за підтримки міжнародного та європейського фінансування. Формування політики на основі фактичних даних вимагає від органів влади **спільної розробки політики з людьми, на яких впливають правила та рішення, що випливають з цієї політики**. Такий підхід посилює громадянську активність, сприяє розвитку демократії та мобілізує громадян на вирішення складних питань, пов'язаних з такими проблемами, як зміна клімату та інвестиційні рішення.³

Про це йдеться у звіті Європейської Комісії "Україна 2023"⁴: "Щодо адміністративної спроможності, то для підготовки до ефективного програмування та управління коштами ЄС необхідно створити офіційну координаційну структуру за участю органів влади на центральному та місцевому рівнях. Регіональні та місцеві зацікавлені сторони повинні бути більш систематично залучені до розробки, впровадження та моніторингу цих процесів".

Для підтримання сильного почуття відповідальності громади та покращення процесу формування, реалізації та моніторингу проектних пропозицій важлива активна участь громадськості. Це допоможе сформувати спільне бачення, спрямувати ресурси на трансформаційні проекти та перспективні інвестиції. Таким чином, для України вкрай важливо інкорпорувати в національне законодавство та розпочати імплементацію найкращих практик ЄС з Політики згуртування та Європейського кодексу поведінки щодо партнерства, тим самим забезпечивши активну участь громадянського суспільства в процесах реформування та відновлення. Підготовка України до вступу до ЄС означає невідкладне прийняття законодавства ЄС у рамках відповідної Глави 22 "Регіональна політика".

Змістовне партнерство прискорює трансформаційні проекти

Принцип партнерства ЄС є керівною моделлю для забезпечення застосування найкращих практик участі громадськості до Політики згуртування та фінансових інструментів ЄС.⁵ Щоб допомогти підвищити якість планування та програмування проектів, держави-члени ЄС та Європейська Комісія використовують участь громадськості відповідно до Європейського кодексу поведінки щодо партнерства⁶, який є обов'язковим для всіх держав-членів ЄС відповідно до Регламенту про спільні положення.

Кодекс поведінки визначає, як уряди та органи управління повинні взаємодіяти із зацікавленими сторонами для підготовки, реалізації та моніторингу партнерських угод та операційних програм з метою створення структурованого та відкритого простору для обміну з партнерами.

³ Європейська Комісія, [Рекомендація Комісії від 12.12.2023 щодо сприяння залученню та ефективній участі громадян та організацій громадянського суспільства у процесах формування політики](#), Європейська Комісія, 2023.

⁴ Європейська Комісія, [РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ КОМІСІЇ Україна 2023 Звіт](#), Європейська Комісія, 8 листопада 2023

⁵ Мережа НУО "Бенквоч", [Застосовуючи кращі практики з фондів ЄС для відновлення України](#), Мережа НУОБенквоч", 2022.

⁶ Європейська Комісія, [Делегований Регламент Комісії \(ЄС\) № 240/2014 від 7 січня 2014 року про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів](#), Європейська Комісія, 1, 7 січня 2014 року.

Принцип партнерства та моніторингові комітети

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства визначає партнерство як "тісну співпрацю між органами державної влади, економічними і соціальними партнерами та органами, що представляють громадянське суспільство на національному, регіональному та місцевому рівнях протягом усього програмного циклу, яке складається з підготовки, реалізації, моніторингу та оцінки".⁷ Партнери повинні бути представлені в моніторингових комітетах програм, основним завданням яких є оцінка ефективності та якості програм, затвердження критеріїв оцінки, перегляд програм і прогресу, а також внесення пропозицій щодо їх перегляду та змін.

Моніторинговий комітет - це орган, який здійснює нагляд за реалізацією програми; в даному контексті - програми, яка використовує фінансування Політики згуртованості. Статті 2, 3 і 4 містять критерії для визначення відповідних партнерів для консультацій⁸. Статті 10 та 11 встановлюють правила членства та процедури для моніторингових комітетів - органів, метою яких є нагляд за виконанням операційних програм після їх затвердження.

Кодекс також підкреслює важливість залучення екологічних громадських організацій та представників вразливих груп з обмеженим доступом до процесу прийняття рішень. До них належать екологічні партнери, громадські організації та волонтерські групи, які можуть суттєво впливати на реалізацію партнерських угод та їхніх програм або зазнавати значного впливу в результаті їхньої реалізації.

Програми та схеми фінансування, розроблені ізольовано, без залучення потенційних бенефіціарів, представників громадянського суспільства та громадян, мають низький позитивний вплив. Як наслідок, страждає рівень абсорбції та якості. Крім того, зростає суспільне невдоволення, оскільки громадяни та малий бізнес не залучені до участі в програмах.

Забезпечення підзвітності донорського фінансування

Положення щодо підзвітності та прозорого відновлення, реконструкції та модернізації країни включені до Українського фонду,⁹ фінансового інструменту ЄС, і мають бути застосовані до Плану України (основи для виділення коштів) в інтересах як національних, так і міжнародних зацікавлених сторін.¹⁰

(20)[...] Союз повинен визнавати та підтримувати численні ролі, які відіграють місцеві та регіональні органи влади як промотори інклюзивного територіального підходу до місцевого розвитку, включаючи процеси децентралізації, участь організацій громадянського суспільства та місцевих громад, прозорість та підзвітність, [...].

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Європейський Парламент, [РЕГЛАМЕНТ \(ЄС\) 2024/792 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ про заснування Фонду для України](#), EUR-Lex, 29 лютого 2024 року.

¹⁰ Там же.

(36) [...] Відповідно до **принципу демократичної участі та з метою зміцнення системи стримувань і противаг**, Союз повинен заохочувати зміцнення парламентської спроможності, парламентського нагляду, демократичних процедур і справедливого представництва в Україні, а також **значущої участі** регіонів і муніципалітетів та громадянського суспільства **на всіх етапах демократичного процесу**, тим самим посиливши демократичний контроль. План України повинен продемонструвати, як планувалася і проводилася змістовна участь зацікавлених сторін шляхом консультацій, з урахуванням достатніх часових рамок, прозорості та чітких процедур подальших дій для врахування наданих пропозицій [...].

Стаття 3 Цілі Фонду (i) [...] заохочення доступу до інформації та участі громадянського суспільства у процесах прийняття рішень і громадського контролю, а також підтримка прозорості, структурних реформ та належного врядування на всіх рівнях, у тому числі у сферах управління державними фінансами та державних закупівель, конкуренції та державної допомоги; підтримка ініціатив, органів та організацій, які беруть участь у підтримці та забезпеченні демократії, міжнародного правосуддя та антикорупційних зусиль в Україні;

Стаття 4 Загальні принципи 6. Відповідно до принципу інклюзивного партнерства, Комісія прагне забезпечити, у разі необхідності, демократичний контроль у формі консультацій українського уряду з Верховною Радою України відповідно до конституційного ладу України, а також з відповідними зацікавленими сторонами, включаючи місцеві та регіональні органи влади, соціальних партнерів та громадянське суспільство, в тому числі вразливі групи, щоб дозволити їм брати участь у розробці та реалізації заходів, прийнятих для фінансування в рамках Фонду, а також у відповідних процесах моніторингу, контролю та оцінки, залежно від обставин. [...].

Стаття 14 Підготовка та подання Плану України 4. підготовка та реалізація Плану України здійснюється на основі консультацій з регіональними, місцевими, міськими та іншими органами державної влади, а також із соціальними партнерами та організаціями громадянського суспільства, відповідно до принципу багаторівневого управління та з урахуванням підходу "знизу вгору". Крім того, відповідно до своєї національної правової бази, [...].

Стаття 17 Зміст Плану України [...] (g) пояснення методології та процесів, що використовуються для **відбору та реалізації проектів**, а також механізмів залучення субнаціональних органів влади, зокрема муніципалітетів, а також **організацій громадянського суспільства**, до прийняття рішень щодо використання підтримки у процесі відновлення на місцевому рівні та до процесу демократичного контролю, зокрема своєчасного та рівного доступу відповідних субнаціональних органів влади до інформації та коштів, включаючи методологію, що використовується для відстеження відповідних видатків;

Стаття 18 Оцінка Комісією Плану України [...] (d) чи відповідає План України потребам відновлення, відбудови, реконструкції та модернізації, що виникли внаслідок російської агресії в регіонах та муніципалітетах України, і, таким чином, сприяє їхньому інклюзивному та сталому економічному, соціальному, екологічному та територіальному розвитку, зміцнює соціальну згуртованість, а також підтримує реформу децентралізації по всій Україні та наближення до стандартів Союзу; чи враховує він повноваження, завдання та обов'язки, покладені на різні рівні влади; **чи є належними методологія та процеси, що використовуються для відбору та реалізації проектів, а також механізми залучення субнаціональних органів влади, зокрема муніципалітетів, а також організацій громадянського суспільства, до прийняття рішень щодо використання підтримки у процесі відновлення на місцевому рівні та до процесу демократичного контролю, зокрема своєчасного та рівного доступу до інформації та коштів для відповідних субнаціональних органів влади;**

*Стаття 39 Моніторинг та звітність 2. Фінансові угоди, зазначені у статті 10, та кредитні угоди, зазначені у статті 22, встановлюють правила та процедури звітування України перед Комісією для цілей частини 1 цієї статті. З метою такого звітування **українські компетентні органи повинні проводити регулярні консультації з Верховною Радою та іншими зацікавленими сторонами, включаючи регіональні, місцеві, міські та інші органи державної влади, а також із соціальними партнерами та організаціями громадянського суспільства.***

Відповідальність за забезпечення повноцінної участі громадськості, особливо в рамках Українського фонду, здебільшого покладається на Уряд України під наглядом Європейської Комісії. Таким чином, включення положення про принцип партнерства в українське законодавство забезпечить включення принципів підзвітності та прозорості в План України (основу для виплати коштів) та Інвестиційну рамкову програму на користь як національних, так і міжнародних зацікавлених сторін.

Навіщо залучати партнерів?

1. Не зважаючи на виклики воєнного часу, необхідно докласти зусиль для визначення **шляхів вирішення основних екологічних і соціальних проблем** сучасності, включаючи зміну клімату, втрату біорізноманіття і постійно зростаючу бідність. Фінансування відновлення України має бути узгоджене з цілями Європейського зеленого курсу - програми економічного розвитку, яка має на меті зробити Європу кліматично нейтральною до 2050.
2. У дусі Договору про Європейський Союз принцип партнерства надає громадянам більше можливостей для участі у процесі прийняття рішень. Він також розкриває величезні **запаси знань і талантів у громадянському суспільстві**, зміцнює довіру до інституцій та надає політикам можливість вирішувати складні проблеми.
3. На виконання Політики згуртованості ЄС, партнери, зокрема організації громадянського суспільства, можуть очолити **процес забезпечення актуальності політик і програм відповідно до мінливого часу** та організувати трансформаційний вплив на суспільство.
4. Добре функціонуючі комітети можуть принести **значні стратегічні вигоди**. Моніторингові комітети, до складу яких активно залучаються відповідні організації громадянського суспільства, зміцнюють **довіру громадськості** та заручаються підтримкою громадян. Вони також слугують **фінансовим запобіжником**, ефективно попередньо відсіюючи невідповідні проекти, які в іншому випадку могли б коштувати мільйони. Крім того, комітети, які активно залучають громадянське суспільство, можуть використовувати багатий **досвід і знання**, які органи управління можуть використати для покращення розробки програм.
5. Вони також демонструють, як **організації громадянського суспільства знаходять винахідливі способи** фінансування своєї діяльності та здійснюють впливові зміни.

6. Ширша співпраця слугує стратегічною мотивацією, покликаною **протистояти тенденціям урядів** до посилення **централізованого контролю** над витратами на політику згуртованості.¹¹
7. **Моніторингові комітети сприяють підвищенню ефективності проектів.** Залучення більшої кількості партнерів до моніторингових комітетів має на меті зворотній зв'язок, який забезпечує кращу відповідність проектів реальним потребам, дає можливість перевірити реальність для органів управління та підвищує прийнятність проектів. Моніторингові комітети не лише здійснюють нагляд та громадський контроль, але й забезпечують більш суворі програмні критерії та надають перевагу проектам, готовим до реалізації в майбутньому.¹²

Практики партнерства з країнами-членами ЄС:

Польща

Моніторингові комітети в Польщі продемонстрували свою здатність вирішувати складні питання та знаходити ефективні рішення. В рамках роботи моніторингових комітетів неурядова організація "Польська зелена мережа" (PGN) нещодавно створила першу робочу групу для дотримання принципу "не завдай значної шкоди". Група має на меті сприяти впровадженню цього горизонтального принципу шляхом збору та обговорення хороших і поганих практик, розробки міністерських інструкцій та організації семінарів для установ, що їх впроваджують.

Інклюзивні моніторингові комітети, до складу яких входять представники громадянського суспільства, сприяють удосконаленню критеріїв проектів, які краще відображають потреби потенційних бенефіціарів. PGN визначила включення сміттєспалювальних заводів як ті, що не відповідають вимогам, та запобігла їх включенню до проекту однієї операційної програми. Це дозволило заощадити дорогоцінний час і ресурси, а також зменшити адміністративний тягар.

Словаччина

Хоча концепція участі громадськості є відносно новим явищем у постсоціалістичних країнах, Словаччина робить значні кроки у консолідації свого підходу. Офіс Уповноваженого уряду з питань розвитку громадянського суспільства відіграє важливу роль у заохоченні ширшої участі, визнаючи її потенціал для розкриття експертних знань та унікальних поглядів місцевих зацікавлених сторін. Зокрема, офіс активно виступав за більш партисипативний підхід до підготовки конкурсів проектних заявок.

Разом з тим, роль громадянського суспільства в моніторингових комітетах стає все більш важливою. Державна адміністрація Словаччини, якій зазвичай бракує експертного потенціалу, почала

¹¹ Агнес Баторі, Ендрю Картрайт, [Повторний огляд принципу партнерства в політиці згуртування: Роль організацій громадянського суспільства у моніторингу структурних фондів](#), Журнал досліджень спільного ринку, 698, липень 2011.

¹² Лаура Май, [Навігація трансформаціями: Зміна клімату та міжнародне право](#), Лейденський журнал міжнародного права, 25 березня 2024 року.

розглядати регіональні зацікавлені сторони та громадянське суспільство як корисних партнерів для реалізації політичних рішень.

Протягом багатьох років експерти з громадянського суспільства не отримували визнання та компенсації за свою активну участь у програмуванні та моніторингу фондів ЄС. Починаючи з 2017 року, координаційна спроможність зросла завдяки створенню різних партнерських проектів по всій Словаччині, які підтримують офіційну взаємодію з державними органами країни. Ці заходи включають спільний моніторинг, робочі групи, дослідження та опитування, спрямовані на вдосконалення конкурсів заявок, правил і критеріїв, а також механізму номінації представників громадянського суспільства в системі фондів ЄС.

Чеська Республіка

Яскравим прикладом успішної участі громадськості є Чеська Республіка. Одна неурядова організація отримала грант на створення кадрового резерву та мережевого інструменту для полегшення відбору та призначення представників громадянського суспільства до складу моніторингових комітетів.

Урядові міністерства тепер можуть шукати кваліфікованих кандидатів для відповідних платформ або моніторингових комітетів через публічні тендери, опубліковані на веб-сайті урядового офісу, відповідального за зв'язки з громадянським суспільством. Цей механізм працює як двосторонній канал, задовольняючи технічні потреби органів влади, забезпечуючи пул кваліфікованих кандидатів до складу моніторингових комітетів, а також слугує інструментом підтримки організацій громадянського суспільства, допомагаючи їм отримати фінансову підтримку для участі в цих комітетах.

Фонд також виділяє ресурси для залучення спеціалістів та експертів, яких не вистачає в кадровому резерві організацій громадянського суспільства, що беруть участь у програмі.

Участь громадськості в Україні

Україна досягла певного прогресу в покращенні участі громадськості у прийнятті рішень, що може бути застосовано до відновлення та реконструкції.

На рівні громади основні принципи участі громадян передбачені наступними законодавчими актами:

- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- Закон України "Про органи самоорганізації населення";
- Закон України "Про звернення громадян";
- Закон України "Про статус депутатів місцевих рад";
- Закон України "Про публічні консультації".

Підвищення рівня залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні закріплено в Плані України як частина продовження реформи децентралізації шляхом прийняття та імплементації змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Закону України

"Про публічні консультації" (2.1 Реформи, які мають бути здійснені в рамках Першого компоненту Українського фонду).¹³

У травні 2024 року було прийнято законопроект №7283 "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законів і нормативно-правових актів України щодо демократизації на рівні місцевого самоврядування"¹⁴ Зокрема, він передбачає обов'язкову розробку та прийняття Статутів територіальних громад, які регулюватимуть форми та інструменти участі громадян у житті тієї чи іншої громади.

Активна участь мешканців у розробці місцевих документів з відновлення регулюється Постановою КМУ № 1159 "Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, затвердження програм комплексного відновлення регіону, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них".¹⁵

Водночас, все ще існують прогалини в інституціоналізації змістовного залучення та ефективної участі громадян і організацій громадянського суспільства у формуванні державної політики та партнерстві всіх зацікавлених сторін у відновленні України. Натхненням для цього може слугувати досвід партнерства у впровадженні фондів ЄС. Партнерство передбачає тісну співпрацю між органами державної влади, економічними та соціальними партнерами та організаціями, що представляють громадянське суспільство на національному, регіональному та місцевому рівнях протягом усього програмного циклу, що складається з підготовки, реалізації, моніторингу та оцінки.¹⁶

Цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням (DREAM) була створена для того, щоб забезпечити єдине цифрове портфоліо для всіх проєктів з відновлення. Важливо, щоб методологія визначення пріоритетних проєктів стала обов'язковою, щоб відбір відбувався прозоро та за участі всіх зацікавлених партнерів.

Існує нагальна потреба у впровадженні стандартних норм ЄС щодо участі громадськості в ухваленні рішень стосовно відновлювальних робіт як під час воєнного стану, так і після нього. Це забезпечить справжню відповідальність за політику та проєкти, а також сприятиме прозорості та підзвітності протягом усього процесу відновлення та реконструкції - від планування та ініціювання до відбору, моніторингу та оцінки. Реалізація має здійснюватися через моніторингові комітети на національному та регіональному рівнях України. За технічної допомоги міжнародних партнерів Секретаріат Кабінету Міністрів може сприяти, організувати та забезпечувати простір для діяльності незалежного та парцисипативного залучення.

¹³ Український фонд, [Український план на 2024-2027 роки](#), Український фонд, березень 2023 року.

¹⁴ Верховна Рада, [Законопроект № 7283 "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" - Картка законопроекту - Законотворчість](#), Верховна Рада, станом на 10 жовтня 2024 року.

¹⁵ Кабінет Міністрів України, [Постанова № 1159 "Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, затвердження програм комплексного відновлення регіону, території територіальної громади \(її частини\) та внесення змін до них"](#), Кабінет Міністрів України, станом на 10 жовтня 2024 р.

¹⁶ Європейська Комісія, [Делегований Регламент Комісії \(ЄС\) № 240/2014 від 7 січня 2014 року про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів](#), Європейська Комісія, 1, 7 січня 2014 року.

Ширше залучення через моніторингові комітети - шлях вперед - рекомендації

Організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у роботі моніторингових комітетів, спрямовуючи трансформаційні проекти, які знижують витрати на досягнення консенсусу та сприяють стратегічному баченню майбутніх змін. Досягнення кліматичних цілей вчасно вимагає ширшого і глибшого залучення. Уряди всіх рівнів повинні використовувати всі свої знання для відновлення, адаптації до післявоєнних і глобальних викликів та подолання надзвичайної кліматичної ситуації.

Участь громадянського суспільства в моніторингових комітетах також має переваги, що виходять за рамки формального моніторингу. Вони відіграють активну роль у виявленні та запобіганні шкідливим проектам, координують зусилля з розбудови спроможності, вдосконалюють критерії відбору для підвищення якості проектів, підтримують інші неурядові організації, а також покращують процеси та знання системи.

1. Має бути створена законодавча національна база ¹⁷ для інституціоналізації ролі моніторингових комітетів та залучення громадянського суспільства до проектів відновлення.
2. Для інституціоналізації та надання організаційної підтримки слід залучити Секретаріат Кабінету Міністрів та координатора Ініціативи "Відкритий Уряд" для впровадження принципу партнерства, а також як сторону, відповідальну за сприяння створенню та підтримки роботи моніторингових комітетів.
3. Впровадження принципу партнерства через моніторингові комітети має бути посилене та підтримане технічною допомогою міжнародних інституцій та донорів як на національному, так і на регіональному рівнях. Організації громадянського суспільства, які на ранній стадії приймають принципи партнерства, повинні отримувати технічну допомогу для підвищення їхньої спроможності розуміти та брати участь у відповідних державних реформах та формуванні політики.

¹⁷ Екодія, [Зазваження та пропозиції до проєкту Закону "Про реконструкцію України"](#), Екодія, серпень 2024.