



Позиція Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства

Потреби повоєнної відбудови України мають бути враховані в майбутніх ініціативах Східного партнерства

14 листопада 2024

Позиційний документ підготовлений у рамках діяльності Української національної платформи ФГС СхП з метою донесення до міжнародних партнерів та української влади необхідності посилення питань повоєнної відбудови та відновлення України в рамках політики Східного партнерства. Документ окреслює основні процеси планування та реалізації повоєнної відбудови України, врахування потреб відбудови в політиці Східного партнерства та програмах фінансування, а також можливості посилення безпекового компоненту та сфер, дотичних до відбудови, зокрема енергетики, довкілля, промислової політики, будівництва тощо, в майбутніх документах Східного партнерства.

Вступ

Повномасштабна війна росії проти України, що триває вже третій рік, завдає країні величезної шкоди: гинуть люди, зруйновані об'єкти інфраструктури, житлові будинки, навіть цілі міста і села, незворотного впливу зазнає довкілля. Попри це українці вірять в перемогу і щодня докладають величезних зусиль для її наближення. Питання відбудови та відновлення України опинилось серед питань, які не можуть чекати завершення війни: необхідно планувати повоєнну відбудову, відбудовувати критичну інфраструктуру і житло, задовольняти першочергові потреби людей вже зараз.

Міжнародні партнери, включно з Європейським Союзом, активно долучаються до процесу відбудови: започатковують власні ініціативи, допомагають на національному та локальному рівні, фінансують відбудову конкретних об'єктів критичної інфраструктури і



житла для цивільного населення. Для посилення міжнародної підтримки важливо використовувати будь-які існуючі політики, ініціативи, програми фінансування, а міжнародні майданчики використовувати для адвокації потреб України та її майбутнього розвитку, зокрема й членства в Європейському Союзі.

Європейський Союз оновив основні політичні документи та програми фінансування в рамках Східного партнерства якраз напередодні повномасштабного вторгнення росії в Україну. І хоча сама ініціатива прямо не включає потреби повоєнної відбудови і не враховує нові геополітичні умови й виклики регіону, вона може бути використана як ефективний майданчик для адвокації та відбудови України за принципом «відбудувати краще, ніж було»

Громадянське суспільство України є активним учасником процесів повоєнної відбудови: від долучення до розробки планів і законодавства до реалізації власних проєктів з відбудови житла чи встановлення сонячних панелей. УНП ФГС СхП серед цілей свого стратегічного розвитку до 2026 року визначила посилення процесів повоєнної відбудови України, а одним з інструментів для такої роботи є ініціативи Східного партнерства.¹

Для ефективного планування та здійснення відбудови важливо розуміти, що думають звичайні громадяни України, яка їх позиція щодо питань відбудови, що вони готові підтримувати, а що вважають не на часі. На думку значної частини мешканців України повоєнну відбудову необхідно розпочинати з відбудови будинків та інфраструктурних об'єктів. Так думає 47% опитаних під час всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного на початку 2024 року. Наступними напрямками є розмінування територій (37,9%), подальше посилення армії (37,3%) та створення робочих місць (33,7%).²

Для підготовки документа було використано анкетування організацій членів УНП ФГС СхП щодо їх бачення викликів повоєнної відбудови та можливостей врахування потреб повоєнної відбудови в майбутньому.³

¹ <http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/Stratehiia-rozvytku-UNP-2024-2026.pdf>

² <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/racse-ukraine-of-the-future-survey-ukr.pdf>

³ Детальніше з узагальненими результатами анкетування можна ознайомитись у Додатку 1 до Позиційного документа.



1. Процеси планування та реалізації повоєнної відбудови України.

Повоєнна відбудова України є важливим політичним процесом, який реалізується на міжнародному, національному, локальному рівнях. Процеси відбудови включають дуже різні види діяльності: стратегічне планування, розробка нормативно-правових актів, міжнародні ініціативи з відбудови, фінансування відбудови конкретних об'єктів інфраструктури чи житла тощо.

Наразі Україна не має комплексного плану повоєнної відбудови, який би включав стратегічні цілі, конкретні завдання та необхідні фінанси для усіх сфер відбудови та майбутнього розвитку України. Робота, розпочата ще у 2022 році над розробкою Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, завершилась напрацюванням окремих матеріалів, проте на початку 2023 року цей процес зупинився без досягнення фінального результату.

Найближчим до документа зі стратегічним баченням можна розглядати **План України**, який розроблений та затверджений для цілей **Ukraine Facility** – фінансового інструменту ЄС для допомоги з відбудовою та європейською інтеграцією. Для отримання коштів Україна повинна вчасно виконувати індикатори, що сприяють здійсненню реформ в тій чи іншій сфері. Програма Ukraine Facility передбачає надання Україні 50 мільярдів євро впродовж 2024-27 років, а у серпні 2024 року Україна отримала черговий транш у розмірі 4,2 млрд. євро.

Міжнародні процеси планування й обговорення шляхів повоєнного відновлення України забезпечують залучення та координацію міжнародних партнерів України. Одним із основних міжнародних процесів планування повоєнного відновлення є **конференції з відновлення України (URC)**: м. Лугано (Швейцарія, 2022), м. Лондон (Великобританія, 2023) та м. Берлін (Німеччина, 2024). Пріоритетними напрямками роботи Берлінської конференції були «Бізнес вимір» (мобілізація приватного сектора), «Людський вимір» (соціальне відновлення та людський капітал), «Місцевий та регіональний вимір» (відновлення міст та територій) і «Європейський вимір» (вступ до ЄС та пов'язані реформи).

Для підтримки спроможності регіонів і громад України у проведенні конкретних реформ та проєктів з відновлення й відбудови започатковано низку ініціатив. Так, розпочала роботу Робоча група **«Команда підтримки громад»** (Communities Support Team), створена у Міністерстві відновлення; відкрито **Офіси відновлення та розвитку** — платформи для співпраці місцевої влади, міжнародних організацій, громадських



організацій та бізнесу для координації міжнародної допомоги і визначення пріоритетності проектів із відбудови. На початок 2024 року такі офіси створені на обласному рівні – у Харкові, Миколаєві та два у Дніпрі, а на рівні громад – у Сумах, Ніжині, Миколаєві, Первомайському, Кам'янському та Вознесенську. Офіси відкриті за сприяння Програми розвитку ООН (UNDP) в Україні у партнерстві з ЄС та урядами Данії і Швеції.

Наприкінці грудня 2022 року за рішенням лідерів G7 була створена **Міжвідомча координаційна платформа донорів для України**. Основне завдання платформи – мобілізація зовнішньої бюджетної підтримки для забезпечення економічної стійкості та соціального захисту населення.

У 2022–2024 році основним джерелом фінансування відновлення стали реструктуризовані кредити (ЄІБ, ЄБРР, Світовий банк), невелика частка – грантові кошти (США, Японія, Німеччина), які надходили переважно через проекти технічної допомоги або відповідні агенції розвитку (USAID, UNDP, JICA, GIZ). У 2023 році на проекти місцевого та регіонального відновлення було спрямовано 21 мільярд гривень. З них майже половину становили кредити ЄІБ, іншу частину – кошти Фонду ліквідації (арештовані активи рф в Україні).⁴

Громадські організації також активно долучаються до процесів відбудови. Серед основних видів діяльності можна виділити: організацію громадських заходів, збір та поширення інформації, адвокація положень/ змісту законодавства про відновлення, проведення досліджень, навчань, тренінгів тощо. Існує практика проведення конференцій, форумів та інших заходів, спрямованих на привернення уваги щодо залучення громадськості до політичних процесів відбудови та відновлення України. Упродовж 2023 року було проведено низку регіональних форумів «Маніфест громадянського суспільства в формуванні та реалізації плану відновлення України».

Іншим вагомим внеском громадянського суспільства у відновлення та відбудову України є реалізація, **впровадження та підтримка дій конкретних громад і мешканців** задля відновлення будівель, інфраструктури, надання допомоги в пошуку фінансової підтримки громад, розробленні актів планування в аспекті відновлення, розвитку потенціалу громад, зокрема навчання та інформування.

⁴ <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/racse-post-war-green-reconstruction-of-ukraine-ukr.pdf>



Щодо залучення громадянського суспільства до процесів планування та реалізації відбудови, то ситуація залежить від кожного конкретного процесу. Міжнародні процеси є більш закритими, зокрема робота окремих фінансових інституцій, в той час як формальна участь громадськості у формуванні стратегій, планів, інших документів на рівні державних органів відбувалась, хоча зауваження не завжди враховувались належним чином. Інститути громадянського суспільства недостатньо, а подекуди формально залучені державними органами до участі в процесах планування та реалізації планів відбудови України.

2. Врахування викликів відбудови України у політичних документах та фінансуванні ініціатив Східного партнерства

Основним викликом для України є збройна агресія РФ та пов'язані з нею проблеми. Ці **безпекові виклики** є актуальними не лише безпосередньо під час війни, вони визначатимуть і принципи повоєнної відбудови та відновлення країни, і майбутній розвиток держави у стратегічній та довгостроковій перспективі. Загроза від РФ проявляється у всіх сферах, але особливо щодо критичної інфраструктури та забезпечення надання базових послуг для людей (наприклад, електроенергетика, тепло- та водопостачання).

Представники громадянського суспільства вказують на проблеми, пов'язані із забезпеченням **принципів належного врядування**, зокрема щодо залучення громадянського суспільства, доступу до інформації, прозорості та підзвітності.

Війна загострила проблеми, які традиційно існували в Україні, зокрема неналежного забезпечення соціальної політики, модернізації охорони здоров'я, розвитку системи освіти, неперіоритетності екологічної політики та її інтеграції до галузевих і регіональних політик, інституційної слабкості державних органів, надмірного та нераціонального використання природних ресурсів тощо.

На думку членів платформи, є ризик, що під час відбудови не будуть враховані принципи інклюзії та гендерної рівності, принципи сталого розвитку, неналежне застосування інструментів екологічної оцінки (ОВД, СЕО). Перешкодою для ефективної повоєнної відбудови буде низька спроможність (інституційна та фінансова) муніципалітетів впроваджувати програми відбудови, корупційні ризики, низька мотивація людей займатися відбудовою в прифронтових регіонах.



У контексті зеленої відбудови є ризик недовіри або негативного ставлення до екологічних ініціатив через сприйняття їх як «несвоєчасних» в умовах відбудови та нагальних соціально-економічних проблем.

Окремим наскрізним напрямком викликів є брак людського капіталу та надскладне завдання, як повернути людей додому.

Існують різні думки, наскільки існуючі політичні документи та ініціативи Східного партнерства можуть допомогти з подоланням існуючих викликів в Україні. Напередодні повномасштабного вторгнення росії в Україну Європейський Союз оновив стратегічні напрями у формуванні політики Східного партнерства.

Спільне комюніке «Політика Східного партнерства після 2020 року»⁵ визначає п'ять довгострокових політичних цілей Східного партнерства:

- Разом до стійкої, сталої та інтегрованої економіки;
- Разом до підзвітних установ, верховенства права та безпеки;
- Разом до екологічної та кліматичної стійкості;
- Разом до стійкої цифрової трансформації;
- Разом до стійких, справедливих та інклюзивних суспільств.

Пріоритетні питання, що включені до кожної зі сфер, відображають цілі Європейського зеленого курсу, потреби демократичного розвитку та реформування усіх сфер, що є надзвичайно важливим і може використовуватись Україною для досягнення стратегічних цілей повоєнного розвитку країни. Тим не менше, стратегічним документом не враховані нові виклики, зокрема безпекові, а питання стійкості людей та економік подається дещо в іншому контексті. Запропоновані 10 основних цілей до 2025 року не включають важливих питань, зокрема у сфері безпеки, енергетики, підтримки людей, які виїхали під час війни, повоєнних викликів регіону.

Фінансові документи для імплементації політики Східного партнерства, що приймаються на щорічній основі, є більш гнучкими щодо врахування існуючих викликів у регіоні Східного партнерства. Відповідно до Імплементаційного рішення Європейської Комісії від 26.07.2024 року про фінансування річного плану дій для регіону Східного партнерства на 2024 рік⁶ визначено два напрями дій для фінансування: (1) врядування

⁵ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_act_part1_v6.pdf

⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/7b12b695-2ea3-4f73-a452-c8bfcd924e72_en?filename=C_2024_5375_F1_COMMISSION_IMPLEMENTING_DECISION_EN_V2_P1_358225_4.PDF



та реформи, пов'язані з ЄС; (2) зелений та сталий розвиток, інструмент сприяння торгівлі та інвестиціям.

В обґрунтуванні надання фінансування на 2024 рік Європейська Комісія підкреслює нові геополітичні умови в регіоні у зв'язку з двома факторами: (1) збройна агресія росії проти України; та (2) нові досягнення щодо розширення ЄС (зокрема, статус країни-кандидата для України та Молдови). Власне у цьому контексті, верховенство права, зокрема незалежність судової системи, боротьба з корупцією, повага до фундаментальних прав людини, економіка, функціонування демократичних інституцій і реформа державного управління продовжують бути наріжним каменем політики розширення та є фундаментальними основами процесу розширення ЄС.⁷

Що стосується другого напрямку дій, то наголос робиться на низці соціально-економічних викликів у регіоні СхП, а також підтримці процесу наближення до ЄС Грузії, Молдови та України. Щодо зелених питань, то пріоритет надається підтримці енергетичного переходу та енергетичній безпеці, зокрема, через регуляторне наближення, підтримку муніципалітетів у розробці та імплементації дій щодо клімату та сталої енергетики. Компонент щодо людського капіталу спрямований на реформування освітньої системи Грузії.⁸

⁷ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/2e7f3927-49f9-4140-a078-249455ee877b_en?filename=C_2024_5375_F1_ANNEX-1_3581895.PDF

⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f43ca0f7-d2f2-4f79-ad82-48abc3d319ea_en?filename=C_2024_5375_F1_ANNEX_-2.PDF



Таблиця 1. Розподіл фінансування для регіону Східного партнерства (індикативний бюджет на 2024 рік)

	Назва компонента	Підтримка від ЄС, євро	Пріоритети для фінансування
Зелений та сталий розвиток, інструмент сприяння торгівлі та інвестиціям			
Компонент I	Торгівля та сприяння інвестиціям	26 000 000	Посилення транскордонної торгівлі між країнами СхП та ЄС, підвищення експортного потенціалу підприємств
Компонент II	Зелений та сталий розвиток	5 000 000	Подальше наближення національних правових систем до acquis ЄС у сфері енергетики
Компонент III	Інвестиції у людський капітал	5 000 000	Реформування освітньої системи Грузії
Врядування та реформи, пов'язані з ЄС			
Результат 1	Країни СхП мають більш стійку державну систему управління відповідно до принципів державного управління; розвиток національної статистичної системи для отримання високоякісних і дезагрегованих за статтю статистичних даних; покращити знання про політику ЄС та підвищити якість, ефективність та дієвість судових систем	12 000 000	
Результат 2	Підвищення стійкості суспільства країн СхП шляхом запобігання та вирішення конфліктів, цивільного захисту та демократизації	18 000 000	
Результат 3	Поліпшення сприйняття та ставлення до ЄС та обізнаність, створена для більш сприйнятливої середовища в країнах СхП до європейських цінностей та принципи підтримки більш тісної асоціації з ЄС	6 500 000	
Всього		72 500 000	



3. Як Східне партнерство може допомогти з повоєнною відбудовою та відновленням України у майбутньому

Політика Східного партнерства вже зараз має інструменти та механізми, що можуть сприяти повоєнній відбудові та відновленню України, зокрема на принципах «відбудувати краще ніж було», належного врядування, декарбонізації тощо. З цією метою можуть бути використані майданчики для діалогу, взаємодії та співпраці між країнами Східного партнерства і ЄС (як на рівні уряду, парламенту, так і на рівні бізнесу та громадянського суспільства), відповідні фінансові програми, допомога в адвокації якнайшвидшого вступу до ЄС.

Тим не менше, політика повинна бути посилена у зв'язку з існуючими викликами та враховувати низку пріоритетів, які є важливими для України та й для регіону загалом. Перш за все мова йде про безпекові виклики та взаємозв'язок різних її компонентів, включно з енергетичною та екологічною безпекою. Існує потреба включити пріоритетні наскрізні вектори розвитку, як-от людський потенціал, включно з соціальною політикою та поверненням переміщених людей додому, зелений перехід, а також посилення ролі громадянського суспільства у політиці Східного партнерства та процесах відбудови. Слід не забувати, що спочатку має йти формування політики, а потім, на основі пріоритетів і завдань - розподіл фінансування.

За результатами опитування думки організацій-членів УНП, власне питання безпеки є найбільш пріоритетним у процесі відбудови. Наступними у рейтингу виявились питання енергетики, зокрема енергетичної безпеки, ВДЕ, децентралізації, охорони довкілля і відновлення та збереження екосистем, освіти, економічного розвитку, соціальної політики та збереження людського капіталу, залучення громадськості тощо.

Всі ці питання є важливими для зменшення наслідків демографічної кризи та повернення додому тих, хто виїхав за межі України.



Пріоритети відбудови



Рис.1. Пріоритетні питання у повоєнній відбудові. За результатами опитування членів УНП.

Серед механізмів покращення врахування актуальних питань можна виділити зміцнення партнерств, розбудову тематичних спільнот, обмін кращими практиками, а також донесення до відповідних інституцій на національному та європейському рівні напрацьованих учасниками Східного партнерства документів і матеріалів.

Важливим напрямком для майбутнього розвитку України є посилення інституційної та технічної підтримки для проведення реформ, необхідних для вступу України в ЄС. Такий напрям йде у тісній синергії з питаннями та потребами повоєнної відбудови та відновлення України.

Для забезпечення зеленої відбудови України з використанням передових технологій ключовим питанням є інтеграція екологічних і кліматичних питань до різних політик, законодавства та ініціатив, що сприятиме реалізації цілей та завдань Європейського зеленого курсу, як однієї з важливих політик ЄС, до яких Україна має наблизитись для отримання членства в ЄС.

Врахування важливих для країни питань у політиці Східного партнерства дасть можливість відчувати більшу приналежність та залученість до відповідних ініціатив у майбутньому.



Рекомендації

Для європейських інституцій

- Врахувати геополітичні зміни в регіоні у процесі перегляду політичних рамок Східного партнерства.
- Врахувати потреби та виклики у зв'язку зі збройною агресією росії проти України у політичних документах і фінансових програмах для цілей підтримки політики Східного партнерства.
- Включити питання посилення безпеки, включно з енергетичною та екологічною, як один із пріоритетів у порядку денному майбутнього Східного партнерства.
- Включити питання відновлення під час війни та повоєнної відбудови до поточного планування розподілу фінансів і пріоритетів у річних програмах фінансування у рамках Східного партнерства.
- Включити питання підготовки до вступу в ЄС України та Молдови окремим кластером до ініціатив Східного партнерства (з можливістю доєднання Грузії у разі відкриття переговорів про членство).
- Посилити рівень залученості громадянського суспільства у процесі перегляду пріоритетів Східного партнерства.

Для організацій громадянського суспільства, включно з ФГС СхП та УНП ФГС СхП

- Посилювати взаємодію з іншими стейкхолдерами політики Східного партнерства для адвокації пріоритетів України у зв'язку зі збройною агресією росії проти України, зокрема через роботу на спільних майданчиках, підготовку спільних заяв, адвокаційну роботу, мережування тощо.
- Активно використовувати існуючі можливості ініціативи Східного партнерства для просування питання підтримки членства України в ЄС та потреб повоєнної відбудови та відновлення України.
- Долучатись до роботи на рівні ЄС щодо подання внесків, коментування, участі у заходах та консультаціях з питань, що стосуються України та майбутнього Східного партнерства.
- Створити коаліцію ОГС-членів ФГС СхП для підтримки більш активного та результативного залучення ГС України та Молдови (з можливим приєднанням Грузії) до процесу переговорів про вступ в ЄС.



- УНП ФГС СхП може стати ефективним майданчиком для координування ініціатив громадськості та обміну інформацією щодо процесів повоєнної відбудови і відновлення України, а також відігравати важливу роль у комунікації з європейським громадянським суспільством.
- Посилювати власний потенціал для адвокації необхідних реформ в Україні, долучатись до переговорного процесу та роботи проєвропейських платформ.

Для державної влади України

- Впроваджувати реформи в Україні, які сприятимуть повоєнній відбудові та відновленню України, при цьому посилювати їх інклюзивність.
- Активно використовувати можливості ініціативи Східного партнерства та експертний потенціал інститутів громадянського суспільства України для просування питання підтримки членства України в ЄС та потреб повоєнної відбудови та відновлення України.