



**European Committee
of the Regions**

CIVEX-VII/018

151-е пленарне засідання, 10-12 жовтня 2022 року

ВИСНОВОК

Роль міст і регіонів ЄС у відбудові України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОМІТЕТ РЕГІОНІВ

- Рекомендація
- Рекомендація
- .

Головний доповідач:

Даріо Нарделла (PES/IT), Мер міста Флоренція

Додаткові матеріали

- Напрямок роботи під час головування Чехії у Раді ЄС
- Звернення Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради, Ради ЄС, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів - Допомога та відновлення України - COM(2022) 233 final

**Висновок Європейського комітету регіонів –
Роль міст і регіонів ЄС у відбудові України**

I. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОМІТЕТ РЕГІОНІВ (КР)

1. вкотре засуджує неспровоковану війну, яку Росія веде проти України, що є брутальним порушенням міжнародного права, порушенням демократичних принципів і верховенства права та є неспровокованою, необґрунтованою і невиправданою агресією проти народу України і нападом на суверенітет і територіальну цілісність України, якій КР знову висловлює свою непохитну підтримку; тому КР приєднується до глобального засудження так званих референдумів, проведених на окупованих Росією територіях України наприкінці вересня 2022 року, оскільки вони порушують майже всі мислимі демократичні стандарти;
закликає держави-члени ЄС, інституції ЄС та країни-партнери ЄС залишатися єдиними у підтримці України, яка також бореться за нашу свободу та європейські цінності. Послідовні санкції є важливим елементом цієї підтримки та тиску на російського агресора;
2. глибоко шкодує, що російське вторгнення призвело не лише до понад 10 тисяч переважно цивільних жертв і ще більшої кількості поранених, але й до мільйонів переміщених осіб в межах України та в третіх країнах. Засуджує той факт, що в окупованій Україні російські агресори переслідують місцевих і регіональних представників, а також журналістів і правозахисників, викрадаючи і затримуючи їх; КР приєднується до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи у вимозі їх негайного і безумовного звільнення. Підкреслює той факт, що російське вторгнення призвело до масового руйнування української інфраструктури та будівель, шкіл, лікарень, цивільного житла та культурної спадщини на суму, за деякими оцінками, понад 750 мільярдів євро та очікуваного різкого зниження ВВП на 35 % (за прогнозами МВФ). У Доповіді також підкреслюється, що українська економіка втратила від 30 % до 50 % свого виробничого потенціалу, причому втрати сконцентровані в економічно важливих регіонах на сході та півдні України;
3. вважає, що відновлення України є необхідністю та моральним обов'язком Європи, що вимагатиме як додаткових ресурсів, окрім поточної багаторічної фінансової програми (БФП) ЄС, через можливе застосування статті 122 Договору про функціонування Європейського Союзу, так і нового позабюджетного фінансування. Враховуючи надзвичайні обставини війни в Україні, КР підтримує ідею проведення середньострокового перегляду БФП до 2023 року;
4. підкреслює, що з 9 млрд євро макрофінансової допомоги ЄС, обіцяної Україні, наразі погоджено лише 6 млрд євро, тоді як щомісячна потреба становить 5-7 млрд євро. КР нагадує, що через воєнні обставини рівень резервування коштів у бюджеті ЄС становить 70 %, на відміну від звичайної ставки у 9 %, і що бюджет ЄС на 2021-2027 роки вже не має достатнього запасу для фінансування кредитів. У зв'язку з цим КР наголошує на

необхідності пошуку альтернативних шляхів фінансування допомоги, у тому числі шляхом надання додаткових державних гарантій державами-членами;

5. підкреслює, що процес відновлення має відбуватися за принципом "знизу вгору" із залученням місцевих та регіональних органів влади України та ЄС, а також спиратися на реформу децентралізації в Україні, яка вже значно просунулася вперед до 24 лютого 2022 року. У цьому контексті КР звертає увагу на рекомендації дослідження "Виклики та можливості участі місцевої та регіональної влади у відновленні України"¹, опублікованого у вересні 2022 року;
вважає, що децентралізований процес відбудови є також найкращим способом надати українським громадянам перспективу залишитися в своїй країні і тим самим пом'якшити подальші імміграційні потоки. Водночас, КР відкидає штучні перешкоди для імміграції громадян України та просить найближчим часом розглянути питання про перегляд Директиви про тимчасовий захист (2001/55/ЄС) з метою надання біженцям гарантії проживання на термін більше трьох років;
6. вітає рішення Європейської Ради про надання Україні статусу країни-кандидата. Статус кандидата має стати рушієм для нових зусиль української влади у проведенні реформ, а відновлення має стати можливістю для подальшого наближення до стандартів та політики ЄС. У цьому контексті Рада Європи наголошує, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС вже охоплює приблизно 70% вимог членства до ЄС; очікує від України продовження боротьби з корупцією, яка була визначена у висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі як один із семи секторів для нагальних реформ² і буде оцінюватися до кінця 2022 року. Реформи також мають забезпечити гарантії прозорого та справедливого розподілу коштів допомоги;
7. зазначає, що КР міг би розпочати діяльність, у тому числі в рамках Спільного консультативного комітету, спрямовану на підготовку, зокрема, наближення до законодавства ЄС у сфері політики згуртування, а також на підтримку розбудови потенціалу та належного врядування шляхом взаємного навчання та обміну кращими практиками;

Загальні принципи процесу відбудови України

8. вітає Декларацію Лугано, яка схвалює розроблений під керівництвом України проект Плану відновлення та розвитку як загальну схему, що керує процесом відновлення, забезпечуючи скоординовану участь багатьох зацікавлених сторін та партнерство;
9. закликає міжнародне співтовариство, на чолі з ЄС, створити ефективну координаційну платформу між Урядом України та всіма її двосторонніми, а також багатосторонніми партнерами, організаціями, міжнародними фінансовими установами та донорами для підготовки та реалізації Плану відновлення та розвитку України і вважає, що плани Європейської Комісії щодо створення Платформи відновлення України є дуже

¹ <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Pages/default.aspx?from=01/01/2022&to=01/01/2023>

² Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 17 червня 2022 року, COM(2022) 407

важливими, яка б координувала фінансування від донорів для відновлення України, як ключові для цього за умови, що Платформа повністю інтегрує принцип партнерства та залучає Альянс міст та регіонів для відновлення України як повноправного партнера на всіх етапах її планування та реалізації;

10. погоджується з думкою, що процес відновлення України має бути диференційованим як з точки зору часових рамок, ризиків для безпеки, так і з точки зору регіонального впливу війни та конкретних викликів для згуртування³. Першим етапом, ймовірно, поки ще тривають бойові дії, має бути реагування на надзвичайні ситуації, другий етап має бути присвячений відновленню критично важливої інфраструктури та послуг, а третій етап - прокладанню шляху до довгострокового сталого зростання. На всіх цих трьох етапах відновлення важливо зосередитися на розбудові спроможності муніципалітетів з метою розширення прав і можливостей місцевих органів влади в Україні, щоб вони могли самостійно координувати відновлення своєї території;
11. закликає ЄС та інших міжнародних донорів, включаючи окремі держави-члени, надати на першому етапі негайне фінансування надзвичайної допомоги, щоб допомогти населенню України безпечно пережити наступну зиму. У прифронтових регіонах це фінансування має бути спрямоване на гуманітарну допомогу (продукти харчування, паливо, медикаменти, системи питного водопостачання та очищення питної води тощо), надання тимчасового житла (намети, збірні житлові будинки, системи опалення тощо), розмінування, а також логістичну підтримку для забезпечення зв'язку між цими регіонами, а також на надання необхідних транспортних засобів, таких як автобуси, карети швидкої допомоги, пожежні машини, вантажівки, екскаватори тощо. У відносно безпечних регіонах та регіонах, досить віддалених від бойових дій, має бути надана технічна підтримка для надання послуг, забезпечення житлом та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, переміщення промислових потужностей та забезпечення транспортних коридорів для гуманітарної допомоги всередину країни та українського експорту назовні;
12. вітає у цьому контексті, що 16 вересня Європейська Комісія взяла на себе зобов'язання надати на першому етапі 150 млн. євро на допомогу внутрішньо переміщеним особам в Україні та 100 млн. євро на відновлення шкіл, зруйнованих російськими бомбардуваннями, та вважає ці суми значною мірою недостатніми у порівнянні з потребами першого етапу швидкого відновлення, які оцінюються у 17 млрд. євро, з яких 3,4 млрд. євро - вже у 2022 році;
13. вважає, що другий етап процесу відбудови має бути присвячений відновленню критично важливої інфраструктури та послуг, включаючи центральне опалення, електропостачання, водопостачання та водовідведення, школи, лікарні та житло для цивільного населення. Схеми громадських робіт дозволять працевлаштувати людей у районах зі значними руйнуваннями;

³ Дивіться План реконструкції України: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>

14. передбачає, що третій етап процесу відновлення має закласти основи довгострокового сталого зростання на основі стратегії інтегрованого планування на територіальному рівні, використовуючи системні підходи до сталого, зеленого, розумного та інклюзивного розвитку територій, а також принцип OECD - будувати краще, ніж було. Цей етап має, зокрема, зосередитися на досягненні поставленої Урядом України мети щодо скорочення до 2030 року всіх викидів парникових газів на 65 %. Будь-які інвестиції в енергетичний сектор мають сприяти декарбонізації та зменшенню залежності України від викопного палива, враховуючи, що 30 % сонячних потужностей та 90 % вітроенергетичних потужностей зруйновані або знаходяться на окупованих російськими військами територіях. Інвестиції також мають бути спрямовані на реконструкцію систем централізованого теплопостачання багатьох міст України, які мають бути замінені на сучасні системи центрального теплопостачання, що не базуються на спалюванні викопних видів палива. На даному етапі критично важливим є також відновлення житлового фонду, шкіл, лікарень з метою залучення українських біженців та переміщених осіб до місць їхнього довоєнного проживання;
15. закликає Європейський Союз, держави-члени та міжнародні фінансові інституції надавати гранти, а не кредити, оскільки Україна навряд чи зможе обслуговувати та погашати додаткові борги в короткостроковій перспективі. Кредити збільшать ризик боргової кризи в майбутньому, враховуючи, що довоєнна Україна вже мала зовнішній борг у розмірі близько 130 млрд. євро, що відповідає 80% ВВП. Там, де інституції не можуть надавати гранти, слід надавати кредити без відсоткових ставок або під дуже низькі відсотки, особливо для проектів, спрямованих на допомогу муніципалітетам;
16. вважає, що з огляду на розпочатий процес вступу України до ЄС та з метою легітимізації сильної координуючої ролі ЄС у стратегії відновлення, Європейська Комісія повинна запропонувати значний Фонд реконструкції України, який може бути створений на тій же правовій основі, що і Фонд відновлення та стійкості ЄС, з погашенням починаючи з 2027 року. Цей Фонд повинен дозволити ЄС попередньо профінансувати значну частку (40%) витрат на реконструкцію та відновлення в Україні, які, за спільною оцінкою Уряду України, Європейської Комісії та Світового банку, становлять 349 мільярдів євро на період з 24 лютого по 1 червня 2022 року, що особливо сильно впливає на житловий, транспортний, торговельний та промисловий сектори, а руйнування сконцентровані в Чернігівській, Донецькій, Луганській, Харківській, Київській та Запорізькій областях (областях);
17. вітає на цьому тлі оголошену 20 липня готовність групи шести країн-кредиторів України призупинити обслуговування боргу, який Україна уклала з її членами, до кінця 2023 року;
18. закликає Європейський Союз та міжнародні фінансові інституції підготувати правові підстави для використання російських активів, заморожених в рамках санкцій, для процесу відновлення України;
19. наполягає на тому, що швидкість є критично важливою для подолання гуманітарної катастрофи в Україні, і тому вимагає, щоб умови були розумними та адаптованими до обставин і базувалися на вимірюваних, перевірених результатах;

20. підкреслює, що процес відбудови має будуватися на підвищенні соціальних та екологічних стандартів та наближенні їх до законодавства ЄС, і тому пропонує українській владі повністю адаптувати своє трудове законодавство до стандартів, визначених Міжнародною організацією праці;
21. вітає принцип демократичної участі, закріплений у Декларації Лугано, який вимагає, щоб процес відновлення був зусиллям усього суспільства, включаючи переміщених громадян в Україні та за її межами, місцеве самоврядування та ефективну децентралізацію. Рада реформ також схвалює підтримку декларації щодо залучення багатьох зацікавлених сторін та акцент на доброчесності, прозорості та підзвітності як важливих принципах успішної реалізації Національного плану відновлення та розвитку;

Роль міст і регіонів

22. вітає концепцію Президента Зеленського щодо відновлення та довгострокового розвитку України на основі побратимства між містами та регіонами України та ЄС, а також заклик Президента Європейської ради до РК підтримати план відновлення України, заснований на практичному та обґрунтованому підході у співпраці між місцевими та регіональними органами влади з України та ЄС;
23. звертає увагу на Альянс міст та регіонів для відновлення України, започаткований 30 червня 2022 року, як інструмент для визначення місцевих та регіональних потреб в Україні, координації зусиль з містами та регіонами Європейського Союзу, готовими виділити ресурси для підтримки ефективного та сталого відновлення України, та сприяння співпраці його основних партнерів з інституціями ЄС та в рамках “Платформи відновлення України”, а також між українськими та європейськими місцевими та регіональними органами влади та асоціаціями для демонстрації проєктів відновлення, що реалізуються українськими місцевими органами влади;
24. бере на себе зобов’язання через Альянс сприяти наданню експертної допомоги в рамках програми партнерства та побратимства з метою розбудови потенціалу, сприяння належному врядуванню та надання технічної допомоги містам та регіонам в Україні за для здійснення процесу відбудови, який охоплюватиме не лише стале відновлення інфраструктури, але й соціальний вимір, освіту, демократію та врядування. РК підкреслює, що хоча міждержавні схеми партнерства з містами та регіонами, включно з побратимством, можуть бути дуже доречними, але для деяких зусиль з розбудови потенціалу та відновлення з урахуванням місцевих особливостей, більш доречними видаються ширші інвестиційні схеми, що можуть залучити більшу групу міст та регіонів або навіть змішану групу обізнаних зацікавлених сторін, також з метою підготовки наближення до моделей управління регіональної політики Європейського Союзу;

25. закликає Європейський Союз визнати ключову роль місцевих та регіональних органів влади разом з усіма асоціаціями органів місцевого самоврядування України та ЄС, які входять до складу Європейського альянсу міст та регіонів для відновлення України⁴, та очікує на цілеспрямовану підтримку у зміцненні потенціалу українських органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, яка могла б координуватися в рамках майбутньої “Платформи відновлення України”;
26. підкреслює, що реформи децентралізації та регіонального розвитку в Україні зробили значний внесок у консолідацію місцевої демократії, посилення самоврядування та загальну стійкість місцевих громад країни. Ці реформи були впроваджені завдяки значній підтримці регіонів та міст Європейського Союзу, а також їх асоціацій, у тому числі через програму “U-LEAD з Європою”, а також за цілеспрямованої підтримки з боку КР в рамках його Цільової робочої групи з питань України та в рамках заходів із партнерського співробітництва. Успіх цих реформ децентралізації наблизив Україну до Європейського Союзу та його цінностей свободи, демократії та верховенства права;
27. підкреслює той факт, що сусідні з Україною регіони ЄС продемонстрували безпрецедентну солідарність, приймаючи велику кількість українців, які втікають від війни, і відповідно також потребують скоординованої та систематичної підтримки з боку Європейського Союзу;
28. пропонує розробити посилену програму “U-LEAD”, яка стане ключовим багатостороннім інструментом підтримки місцевих громад та сприятиме децентралізації в Україні. Ця програма “U-LEAD 2.0” спиратиметься на виділену бюджетну лінію для підтримки подальшої децентралізації в Україні та розбудови спроможності місцевих і регіональних органів влади якнайшвидше застосовувати законодавство ЄС у сфері політики згуртування. Йдеться про програму обміну досвідом та програму спільних інвестиційних проєктів, що дозволить тісно залучити місцеві та регіональні органи влади ЄС та України до розробки та реалізації заходів з відбудови за підтримки ЄС;
29. нагадує про великий досвід партнерської співпраці за участю членів КР, накопичений в Україні, а також за її межами, і наголошує на ролі, яку КР та його партнери в Альянсі як центр ЄС з рівноправного співробітництва на місцевому та регіональному рівнях – міг б відіграти в мобілізації міст та регіонів ЄС на підтримку відновлення України;
30. наголошує на надзвичайній важливості подальшого розширення повноважень органів місцевого самоврядування, які могли б взяти на себе провідну роль у відновленні та реконструкції разом з центральним урядом України, ЄС та іншими міжнародними партнерами. Комітет регіонів повторює свій заклик продовжувати зосереджувати увагу на вдосконаленні належного місцевого/регіонального управління, включаючи прозорість, боротьбу з корупцією, захист свободи місцевих засобів масової інформації та просування електронного урядування;

4

<https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/European-Alliance-of-Cities-and-Regions-for-the-reconstruction-of-Ukraine.aspx>

31. закликає до створення простого механізму залучення, усунення бюрократичних перешкод та виділення достатніх ресурсів, які б дозволили інституціям ЄС, європейським муніципалітетам, регіонам, єврорегіонам, європейським об'єднанням територіального співробітництва та асоціаціям допомагати українським партнерам у їхніх зусиллях з відновлення, а також до інклюзивного підходу, що об'єднує муніципалітети та регіони, з метою збереження узгодженості з тим, що вже було розгорнуто для сталого територіального розвитку України на сьогоднішній день (як в Україні, так і в ЄС);
32. звертає увагу на важливу роль Стратегії ЄС для Дунайського регіону, в якій бере участь Україна, у наданні допомоги Україні в процесі відбудови; стратегія забезпечує комплексну основу для співпраці за участю місцевих та регіональних органів влади;
33. у цьому контексті вітає ініціативу європейських міст щодо підписання 19 серпня з компетентними українськими органами влади "Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримки сталого відновлення українських міст"⁵, який доповнює співробітництво, що здійснюється в рамках Альянсу;
34. вітає зобов'язання Європейської Комісії забезпечити гнучкість для продовження програм транскордонного та транснаціонального співробітництва Європейського сусідства та "Interreg", зокрема, співфінансування на 100% транскордонних програм з Україною та Молдовою, що реалізують проекти співробітництва, які були перервані внаслідок російської військової агресії проти України;
35. закликає до залучення існуючих програм "Interreg" за участю українських регіонів до процесу відбудови;
36. закликає до створення ефективної системи багаторівневого управління, заснованої на принципах ОЕСР щодо приватних інвестицій на всіх рівнях влади;
37. очікує, що українські місцеві та регіональні органи влади отримають доступ до таких програм ЄС, як "Horizon Europe" та "EU4Culture";
38. нагадує, що Альянс запрошує інституційних фінансових партнерів, таких як ЄІБ, зокрема в рамках Плану дій ЄІБ/КР, ЄБРР, ОЕСР та Банку розвитку Ради Європи, до підготовки проектів на місцевому та регіональному рівні за підтримки місцевих та регіональних експертів ЄС;
39. підкреслює ключову роль мерів та регіональних лідерів в Україні щодо забезпечення стійкості нації та високо оцінює їхню відвагу у боротьбі за наші цінності; це надихає всіх європейців, дає потужний імпульс місцевій демократії та розширенню прав і можливостей на місцях, що має стати ключовим елементом відновлення України.

Брюссель, 11 жовтня 2022 року

⁵

<https://www.president.gov.ua/en/news/u-prisutnosti-prezidenta-pidpisano-memorandum-z-eurocities-s-77165>

Президент
Європейського комітету регіонів

Васко Алвес Кордейро

Генеральний секретар
Європейського комітету регіонів

Петр Бліжковський

II. ПРОЦЕДУРА

Назва	Роль міст і регіонів ЄС у відбудові України
Посилання	– Напрямок роботи під час головування Чехії у Раді ЄС – COM(2022) 233 остаточна версія
Правове підґрунтя	Стаття 307 Договору про функціонування Європейського Союзу
Процесуальна основа	Постанова 41 а) (Напрямок роботи під час головування Чехії) у поєднанні з Постановою 43 (Процедура для головного доповідача)
Дата направлення Ради/ЄС/Дата листа Комісії	Н/Д
Дата рішення Бюро/Президента	Н/Д
Відповідальна комісія	Громадянство, управління, інституційні та зовнішні відносини (CIVEX)
Доповідач	Даріо Нарделла (PES/IT), Мер міста Флоренція
Аналіз	
Обговорено в комісії	28 вересня 2022
Дата ухвалення комісією	Н/Д
Результат голосування в комісії (більшість, одностайність)	Н/Д
Дата ухвалення на пленарному засіданні	11 жовтня 2022 року
Попередні висновки комітету	Резолюція КР щодо підтримки України регіонами та містами ЄС, 28 квітня 2022 року
Дата проведення консультацій з моніторингу субсидіарності	Н/Д