

**Аналітичний документ з вибору варіанта політики (Policy Paper)
щодо вдосконалення правових та інституційних механізмів залучення
заінтересованих сторін у процесі формування та реалізації політики згуртованості**

Постановка проблеми. Підготовка України до членства в Європейському Союзі передбачає не лише наближення національного законодавства до *acquis* ЄС, а й формування належної правової, інституційної та адміністративної спроможності для майбутньої реалізації політик Союзу. Особливе значення у цьому контексті має підготовка до виконання вимог Глави 22 «Регіональна політика та координація структурних інструментів», яка охоплює правові, інституційні, програмні, фінансові та адміністративні передумови реалізації політики економічного, соціального і територіального згуртування ЄС.

Однією з фундаментальних засад реалізації політики згуртованості є принцип партнерства, нерозривно пов'язаний із багаторівневим врядуванням. У праві ЄС партнерство не зводиться до проведення публічних консультацій або отримання пропозицій від заінтересованих сторін. Воно передбачає організовану та системну участь визначених категорій партнерів протягом програмного циклу політики згуртованості. Європейська модель передбачає системне та інституціоналізоване залучення регіональних і місцевих органів влади, економічних і соціальних партнерів, організацій громадянського суспільства, а у відповідних випадках дослідницьких організацій та університетів до підготовки, реалізації, моніторингу, оцінювання та перегляду програм.

В Україні вже сформовано низку правових механізмів участі заінтересованих сторін у формуванні та реалізації державної політики. Важливим елементом майбутньої горизонтальної нормативної рамки є Закон України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 року № 3841-IX, який набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні та передбачає загальні правила залучення заінтересованих сторін на етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення. Поряд із цим окремі механізми участі передбачені законодавством про державну регіональну політику, місцеве самоврядування, стратегічне та просторове планування, міжнародне територіальне співробітництво, стратегічну екологічну оцінку, бюджетне та інвестиційне планування. Водночас наявність загального механізму публічних консультацій сама по собі не означає формування повної правової моделі партнерства у розумінні *acquis* ЄС у сфері політики згуртованості.

Необхідність такого розмежування підтверджується оцінкою Європейської Комісії. У Звіті Європейської Комісії щодо України за 2025 рік (Ukraine 2025 Report), з одного боку, позитивно відзначено застосування партисипативного підходу та інклюзивних публічних консультацій при підготовці Плану заходів на 2025–2027 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. З іншого боку, Європейська Комісія окремо наголосила на необхідності створення на центральному рівні правової основи принципу партнерства із залученням регіональних і місцевих органів влади, інших публічних органів, соціально-економічних партнерів та громадянського

суспільства на всіх етапах програмування відповідно до Європейського кодексу поведінки щодо партнерства. Це дає підстави розглядати розвиток механізмів публічних консультацій і формування спеціальної правової рамки партнерства як взаємопов'язані, але не тотожні напрями правової та інституційної підготовки України.

Таким чином, вихідна проблема цього документу полягає не у відсутності механізмів участі заінтересованих сторін як таких, а у необхідності встановити, чи забезпечує сукупність чинних нормативно-правових актів України цілісну, системну, інклюзивну та інституціоналізовану модель партнерства відповідно до права ЄС, яка охоплює всі основні стадії програмного циклу політики згуртованості.

Відповідно, предметом аналізу є не лише питання про можливу необхідність внесення змін до Закону України «Про публічні консультації», але й визначення того, чи перебуває основна нормативна прогалина у спеціальному законодавстві про державну регіональну політику та пов'язаних із ним підзаконних актах. Окремого значення набуває розмежування власне нормативної прогалини, проблеми неналежного застосування чинних норм та проблеми адміністративної або інституційної спроможності, оскільки кожна з них потребує різних інструментів правового і управлінського реагування.

Основне дослідницьке питання документа полягає у визначенні того, яка модель нормативного врегулювання найбільш повно забезпечить реалізацію принципів партнерства та багаторівневого врегулювання у системі державної регіональної політики України, залишаючись при цьому юридично визначеною, пропорційною та інституційно здійсненою.

1. ПРОГРАМНИЙ ЦИКЛ ПОЛІТИКИ ЗГУРТОВАНOSTІ ЄС ТА ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ПАРТНЕРСТВА

Первинну правову основу політики економічного, соціального і територіального згуртування становлять статті 174 – 178 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно до статті 174, Союз спрямовує свої дії на зміцнення економічного, соціального і територіального згуртування та, зокрема, на скорочення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів. Отже, політика згуртованості має виразний територіальний характер та передбачає системне використання стратегічних, інституційних і фінансових інструментів для зменшення регіональних диспропорцій та підтримки збалансованого розвитку територій.

Реалізація політики згуртованості ґрунтується на стратегічному програмуванні, спільному управлінні (shared management), багаторівневому врегулюванні та партнерстві. Основним актом вторинного права ЄС, що встановлює загальні правила реалізації відповідних фондів у програмному періоді 2021 – 2027 років, є Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2021/1060 від 24 червня 2021 року, яким установлюються спільні положення щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртування, Фонду справедливості переходу та Європейського фонду морського, рибного господарства та аквакультури, а також фінансові правила для цих фондів і для Фонду притулку, міграції

та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики (далі - Регламент (ЄС) 2021/1060, Регламент про спільні положення).

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2021/1060 держави-члени на належному територіальному рівні відповідають за підготовку та реалізацію програм відповідно до власної інституційної, правової та фінансової системи. Стаття 8 Регламенту встановлює спеціальні правила щодо «партнерства та багаторівневого врядування» (Partnership and multi-level governance) і тим самим визначає партнерство як один із системних елементів управління програмами політики згуртованості.

Регламент (ЄС) 2021/1060 не містить окремого легального визначення поняття «партнерство». Тому для цілей цього аналітичного документа з вибору варіанта політики (Policy Paper) (далі - цей документ) зміст партнерства доцільно реконструювати на підставі сукупності елементів, безпосередньо закріплених у статті 8 Регламенту та деталізованих у Європейському кодексі поведінки щодо партнерства. Відповідно, під партнерством у межах цього документа розуміється організована та системна взаємодія визначених правом ЄС категорій партнерів із компетентними органами, що здійснюється відповідно до принципу багаторівневого врядування та підходу «знизу вгору» і охоплює підготовку, реалізацію та оцінювання програм, у тому числі участь партнерів у комітетах з моніторингу.

Таке робоче визначення безпосередньо впливає зі статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060, відповідно до якої для Угоди про партнерство (Partnership Agreement) та кожної програми держава-член повинна організувати і реалізувати комплексне партнерство (comprehensive partnership) відповідно до своєї інституційної та правової системи. До його складу мають входити щонайменше: регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади; економічні та соціальні партнери; відповідні організації, що представляють громадянське суспільство; а у відповідних випадках - дослідницькі організації та університети. Партнерство функціонує відповідно до принципу багаторівневого врядування та підходу «знизу вгору», а партнери залучаються до підготовки Угоди про партнерство і протягом підготовки, реалізації та оцінювання програм, у тому числі через участь у комітетах з моніторингу.

Для забезпечення термінологічної послідовності надалі у цьому документі категорія «регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади» використовується у значенні, визначеному статтею 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060. При проведенні паралелі з українською системою вона розглядається функціонально та може охоплювати, залежно від конкретної компетенції, органи виконавчої влади регіонального рівня та органи місцевого самоврядування. Таке функціональне зіставлення не означає автоматичної тотожності інституційної моделі ЄС та України.

Аналогічно термін «орган управління програмою» (managing authority) у цьому документі використовується як категорія права ЄС для позначення органу, відповідального за управління конкретною програмою. Він не належить сам по собі до категорій партнерів, визначених статтею 8 CPR. Його можливий функціональний відповідник у системі публічного управління України залежатиме від конкретної інституційної моделі управління майбутніми програмами політики згуртованості.

Відповідно до частини четвертої статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 організація та реалізація такого партнерства здійснюються згідно з Делегованим регламентом Комісії (ЄС) № 240/2014 від 7 січня 2014 року про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів (European Code of Conduct on Partnership, далі - Європейський кодекс поведінки щодо партнерства). Частина четверта статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 прямо відсилає до цього Кодексу при визначенні порядку організації та реалізації партнерства.

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства деталізує критерії визначення відповідних партнерів, процедури їх залучення, принципи діяльності комітетів з моніторингу, участь партнерів в оцінюванні програм та заходи з розвитку їх спроможності. Зокрема, Кодекс передбачає своєчасне надання партнерам інформації про процес і строки підготовки Угоди про партнерство та програм, достатній час для аналізу документів і подання пропозицій та належне інформування про зміст відповідних документів і зміни до них.

Для оцінювання правової готовності України до реалізації політики згуртованості програмний цикл цієї політики доцільно розглядати як сукупність взаємопов'язаних стадій: 1) діагностика територіальних проблем і потреб; 2) визначення пріоритетів; 3) програмування; 4) фінансове та інституційне планування; 5) реалізація; 6) моніторинг; 7) оцінювання; 8) перегляд і коригування програм.

Такий поділ використовується у цьому документі як аналітична модель для перевірки повноти залучення партнерів і не претендує на відтворення формально встановленої Регламентом окремої класифікації стадій програмного циклу. Його призначення полягає у тому, щоб встановити, чи забезпечується партнерська участь від моменту визначення територіальних потреб до моніторингу, оцінювання та подальшого коригування програм.

У подальшому аналізі використовується єдиний понятійний апарат, закріплений у статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060. Європейський кодекс поведінки щодо партнерства деталізує відповідні категорії партнерів, зокрема економічних і соціальних партнерів та організації громадянського суспільства.

Практичний зміст принципу партнерства доцільно розглянути через форми участі партнерів та функції компетентних інституцій на окремих стадіях програмного циклу.

Таблиця 1. Участь партнерів та компетентних інституцій на основних стадіях програмного циклу політики згуртованості ЄС

Етап програмного циклу політики згуртованості	Зміст партнерської участі	Основні категорії партнерів та компетентні інституції
---	---------------------------	---

1. Діагностика територіальних проблем і потреб	Виявлення територіальних диспропорцій, потреб, проблем і потенціалу розвитку. Раннє залучення партнерів забезпечує врахування територіальної, соціально-економічної та експертної інформації ще до формування майбутніх рішень.	Компетентні органи, відповідальні за підготовку відповідних аналітичних і програмних матеріалів; регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади; економічні та соціальні партнери; організації громадянського суспільства; у відповідних випадках - дослідницькі організації та університети.
2. Визначення пріоритетів	На основі визначених проблем і потреб формуються пріоритетні напрями втручання та специфічні цілі. Партнери беруть участь у визначенні того, які потреби мають бути першочерговими.	Компетентні органи, відповідальні за визначення програмних пріоритетів; регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади; економічні та соціальні партнери; організації громадянського суспільства; у відповідних випадках - дослідницькі організації та університети.
3. Програмування	Визначені потреби і пріоритети трансформуються у цілі, заходи, очікувані результати та індикатори програми. Партнери мають можливість впливати не лише на текст програми, а й на її змістовні параметри.	Компетентний орган або органи, відповідальні за підготовку програми; регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади; економічні та соціальні партнери; організації громадянського суспільства; у відповідних випадках - дослідницькі організації та університети.
4. Фінансове та інституційне планування	Визначаються обсяги й напрями фінансування, механізми управління програмою, критерії відбору операцій та інституційна структура її реалізації. Партнери залучаються до обговорення ресурсних і управлінських параметрів програми.	Орган управління програмою та інші компетентні органи; регіональні, місцеві, міські та інші органи публічної влади; економічні та соціальні партнери; організації громадянського суспільства; у відповідних випадках - дослідницькі організації та університети.
5. Реалізація	Після затвердження програми партнерська участь продовжується під час реалізації передбачених заходів, операцій і проєктів. Партнери можуть залучатися до реалізації програми відповідно до свого правового статусу та компетенції. Окремі суб'єкти можуть одночасно виступати бенефіціарами або виконавцями	Орган управління програмою; проміжні органи та інші компетентні інституції; партнери, визначені відповідно до статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060; бенефіціари та виконавці операцій - відповідно до умов конкретної програми.

	операцій, однак статус бенефіціара не є тотожним статусу партнера у розумінні статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060.	
6. Моніторинг	Партнери беруть участь у моніторингу виконання програми, аналізі прогресу, досягнутих результатів і проблем реалізації та у розгляді питань і пропозицій щодо усунення проблем реалізації. Ключовим інституційним механізмом є комітет з моніторингу.	Комітет з моніторингу; орган управління програмою; представники регіональних, місцевих, міських та інших органів публічної влади; представники економічних і соціальних партнерів; представники організацій громадянського суспільства; у відповідних випадках - представники дослідницьких організацій та університетів.
7. Оцінювання	Оцінюються ефективність, результативність і вплив програми. Партнери беруть участь в оцінюванні, зокрема через комітет з моніторингу та інші передбачені механізми, тоді як безпосереднє проведення оцінювання може здійснюватися функціонально незалежними внутрішніми або зовнішніми експертами чи оцінювачами.	Орган управління програмою; комітет з моніторингу; партнери, залучені до оцінювання відповідно до встановлених процедур; незалежні внутрішні або зовнішні експерти та оцінювачі.
8. Перегляд і коригування програм	Результати моніторингу та оцінювання використовуються для перегляду цілей, заходів, фінансування та інших параметрів програми. Партнери беруть участь у розгляді пропонованих змін через механізми програмного врядування, зокрема через комітет з моніторингу в межах його повноважень.	Орган управління програмою та інші компетентні органи; комітет з моніторингу; партнери, представлені у складі комітету з моніторингу відповідно до статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060.

У таблиці свідомо розмежовано дві категорії суб'єктів: 1) партнерів у розумінні статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060; 2) компетентні інституції управління програмою. Таке розмежування необхідне, оскільки, наприклад, орган управління програмою виконує спеціальні управлінські функції і не може автоматично розглядатися як одна з категорій партнерів.

Таким чином, принцип партнерства у політиці згуртованості ЄС означає не одноразове проведення консультацій, а системну участь визначених категорій партнерів

протягом програмного циклу з різним ступенем і різними формами залучення залежно від конкретної стадії. Стаття 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 створює загальну правову рамку такого партнерства, а Європейський кодекс поведінки щодо партнерства деталізує вимоги до визначення партнерів, їх залучення, репрезентативності та інституційної участі.

Саме ця модель, а не лише факт наявності процедур громадського обговорення чи публічних консультацій, повинна використовуватися як вихідний стандарт для подальшого порівняльного аналізу українського законодавства.

2. ОГЛЯД ТА АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ПАРТНЕРІВ У ПОЛІТИЦІ ЗГУРТОВАНOSTI

Для правильного визначення предмета нормативного аналізу необхідно розмежувати два юридично та функціонально відмінні механізми - публічні консультації (public consultation) та партнерство (partnership).

Публічна консультація передбачає організовану взаємодію суб'єкта публічної влади із заінтересованими сторонами для отримання, аналізу та врахування їхніх позицій. При цьому остаточне рішення, як правило, залишається за відповідним органом влади.

На відміну від публічної консультації, партнерство у політиці згуртованості становить ширший механізм організації участі партнерів у програмному врядуванні, зміст якого визначається статтею 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 та деталізується Європейським кодексом поведінки щодо партнерства. Звідси випливає методологічно важливий висновок: публічна консультація становить одну з процедурних форм участі, тоді як партнерство характеризує модель організації врядування програмою. Партнерство може включати консультації, але не вичерпується ними.

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства акцентує на репрезентативності партнерів, їх компетентності, спроможності до активної участі, а також належному рівні представництва. При визначенні окремих категорій партнерів враховуються також тематичне і географічне охоплення та відповідна експертиза.

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства передбачає, що для забезпечення прозорості та ефективної участі партнери мають своєчасно отримувати інформацію про процес і строки підготовки Угоди про партнерство та програм, їх зміст і запропоновані зміни, а також достатній час для аналізу відповідних документів і подання пропозицій.

Партнерська участь не повинна обмежуватися обговоренням уже підготовленого тексту програми. Європейський кодекс поведінки щодо партнерства передбачає залучення партнерів, зокрема, до аналізу викликів і потреб, визначення цілей і

пріоритетів, розподілу фінансування, визначення індикаторів та формування комітету з моніторингу.

З наведених положень випливає критерій змістовності участі: партнери мають залучатися на такому етапі, коли основні параметри рішення ще можуть бути змінені, а подані пропозиції - реально вплинути на його зміст.

Однією з центральних ознак європейської моделі є перехід від разових консультацій до постійних інституційних механізмів партнерської участі.

Ключовим інституційним механізмом такої участі є комітет з моніторингу. Відповідно до статей 38 – 40 Регламенту (ЄС) 2021/1060 держава-член створює комітет з моніторингу для моніторингу реалізації програми, при цьому один комітет може охоплювати більше ніж одну програму. Його склад має забезпечувати збалансоване представництво відповідних органів держави-члена, проміжних органів та представників партнерів, визначених статтею 8, через прозору процедуру. Кожен член комітету має право голосу, а порядок здійснення цього права визначається правилами процедури комітету відповідно до інституційної, правової та фінансової системи держави-члена. Комітет розглядає прогрес виконання програми, результати оцінювань, проблеми результативності та інші питання, а також схвалює, зокрема, методологію і критерії відбору операцій, план оцінювання та пропозиції органу управління щодо внесення змін до програми.

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства додатково деталізує правила роботи комітетів з моніторингу, зокрема щодо голосування, строків повідомлення про засідання та передачі документів, оприлюднення матеріалів і протоколів, створення робочих груп та запобігання конфлікту інтересів. Окремо Кодекс передбачає можливість використання технічної допомоги, покриття витрат, пов'язаних з участю партнерів, та заходів з розвитку їх спроможності.

Отже, інституціоналізація партнерства означає наявність не просто права подати пропозицію, а визначеного правового статусу партнера в процедурах управління програмою.

Ефективність партнерської участі залежить також від спроможності партнерів. Частина друга статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 передбачає, що держави-члени у відповідних випадках спрямовують відповідну частку ресурсів фондів на розвиток адміністративної спроможності соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства. Європейський кодекс поведінки щодо партнерства додатково передбачає можливість підтримки, зокрема, органів місцевого самоврядування, економічних і соціальних партнерів та неурядових організацій шляхом проведення навчання, створення координаційних і мережевих структур та покриття витрат, пов'язаних з участю у підготовці, реалізації, моніторингу й оцінюванні програм. Отже, формальне право на участь саме по собі не забезпечує інклюзивності партнерства, якщо окремі категорії партнерів фактично не мають достатньої інституційної, кадрової або фінансової спроможності для ефективної участі.

Таким чином, правова модель партнерства у політиці згуртованості ЄС охоплює не лише проведення консультацій, а й прозоре визначення та належне представництво партнерів, їх своєчасне і змістовне залучення до програмування, інституційну участь у комітетах з моніторингу, участь у реалізації та оцінюванні програм, а також створення умов для розвитку їх спроможності. Саме ці елементи становлять нормативні критерії для подальшого порівняльного аналізу законодавства України.

3. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЄС І ВИЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНИХ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ ПРОГАЛИН

Для визначення ступеня відповідності української правової та інституційної моделі вимогам права ЄС у сфері партнерства необхідно оцінювати не лише наявність окремих процедур залучення заінтересованих сторін, а й їх узгодженість та послідовність протягом усього програмного циклу.

Порівняльний аналіз здійснюється за такими основними критеріями: суб'єктний склад партнерів; час їх залучення; правовий характер участі; охоплення всіх етапів програмного циклу; процедурні гарантії участі; репрезентативність та інклюзивність; наявність постійних інституційних механізмів участі; зв'язок партнерської участі з фінансовим та інвестиційним програмуванням; розвиток спроможності партнерів.

При цьому наявність окремого механізму участі сама по собі не означає повної відповідності європейській моделі. Значення має те, чи забезпечує законодавство раннє та змістовне залучення партнерів, їх участь у реалізації, моніторингу, оцінюванні та перегляді програм, а також належний інституційний статус у відповідних процедурах.

Таблиця 2. Порівняльний аналіз вимог права ЄС та законодавства України щодо партнерської участі

Критерій	Вимога / підхід ЄС	Чинне регулювання та практика в Україні	Виявлена розбіжність / характер проблеми	Тип проблеми
1. Суб'єктний склад партнерів	Стаття 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060 передбачає залучення регіональних, місцевих, міських та інших органів публічної влади; економічних і соціальних партнерів;	Закон № 3841-IX містить широке визначення «заінтересованої сторони», що дозволяє залучати громадські об'єднання, професійні спілки,	Українське законодавство передбачає широке коло потенційних учасників процедур участі, однак категорія «заінтересована сторона» не є тотожною категорії «партнер» у	потенційна нормативна прогалина

	організацій громадянського суспільства; у відповідних випадках дослідницьких організацій та університетів	організації роботодавців, асоціації органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та інших осіб. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII використовує окрему категорію «заінтересована сторона державної регіональної політики» та передбачає участь відповідних публічних і непублічних суб'єктів у формуванні та реалізації державної регіональної політики.	розумінні статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060. Потребує окремої перевірки, чи спеціальне законодавство у сфері державної регіональної політики забезпечує структуроване представництво всіх категорій партнерів, передбачених правом ЄС. Окремо потребує врахування спеціальний статус регіональних і місцевих органів публічної влади як самостійної категорії партнерів відповідно до статті 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060, а не лише як учасників загальної консультативної процедури.	
2. Час залучення	Партнери мають залучатися на ранніх стадіях - до визначення основних параметрів рішення, зокрема до визначення потреб і пріоритетів	Закон № 3841-IX передбачає проведення публічних консультацій на етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики; відповідні положення застосовуватимуться після набрання Законом чинності. Таким чином, його	Горизонтальна модель публічних консультацій передбачає можливість раннього залучення заінтересованих сторін. Водночас потребує окремої перевірки, чи у спеціальних процедурах державної регіональної політики таке залучення є обов'язковим саме для визначених категорій партнерів і здійснюється до формування ключових параметрів програмних рішень.	потенційна нормативна та практична прогалина

		конструкція не обмежує консультації лише обговоренням уже підготовленого проекту рішення		
3. Правовий характер участі	Партнерство не обмежується консультацією. Представники партнерів можуть входити до комітетів з моніторингу, мати право голосу та брати участь у схваленні плану оцінювання, методології і критеріїв відбору операцій, а також пропозицій щодо внесення змін до програми	Закон № 3841-IX побудований за моделлю консультації: заінтересовані сторони подають пропозиції, суб'єкт проведення консультації їх опрацьовує та оприлюднює результати розгляду. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII передбачає участь різних публічних і непублічних суб'єктів у формуванні та реалізації державної регіональної політики, однак характер і юридична гарантованість такої участі потребують постатейної оцінки.	Основна розбіжність полягає у відмінності між консультаційною участю та інституціоналізованою участю партнера у програмному управлінні. Потребує перевірки, чи чинне спеціальне законодавство закріплює права партнерів, функціонально співставні з участю в комітетах з моніторингу та інших структурах програмного врядування.	потенційна нормативна та інституційна прогалина
4. Охоплення програмного циклу	Партнерська участь охоплює підготовку і програмування, реалізацію, моніторинг,	Окремі механізми участі містяться в законодавстві про публічні консультації,	Окремі елементи програмного циклу врегульовані різними правовими режимами, однак потребує	потенційна нормативна та інституційна прогалина

	оцінювання, перегляд і коригування програм	державну регіональну політику, міжнародне територіальне співробітництво, стратегічне та просторове планування, стратегічну екологічну оцінку та інших актах. Практичний досвід участі українських суб'єктів у програмах Interreg може використовуватися як додатковий інституційний орієнтир, однак сам по собі не підтверджує наявності відповідної горизонтальної нормативної моделі у внутрішньому законодавстві України.	перевірки, чи утворюють вони єдину послідовну модель партнерської участі від програмування до реалізації, моніторингу, оцінювання та перегляду програм.	
5. Процедурні гарантії участі	Європейська модель передбачає доступ до інформації, належні строки, прозорість процедур, можливість подання пропозицій, зворотний зв'язок, відкритість матеріалів, а для постійних партнерських структур правила голосування, оприлюднення інформації та	Закон № 3841-IX передбачає загальні процедурні гарантії публічних консультацій, які набудуть повної юридичної дії після набрання Законом чинності. Спеціальні процедури участі передбачені також іншими актами,	Українське законодавство містить як горизонтальні, так і спеціальні процедури участі. Водночас окремого аналізу потребує наявність спеціальних процедурних гарантій для постійних партнерських структур: порядку їх формування та діяльності, доступу до інформації, голосування,	потенційна нормативна прогалина

	запобігання конфлікту інтересів.	зокрема законодавством про стратегічну екологічну оцінку	оприлюднення матеріалів і запобігання конфлікту інтересів.	
6. Репрезентативність та інклюзивність	Склад партнерів має формуватися з урахуванням репрезентативності, тематичного і територіального охоплення, експертизи, спроможності та представництва різних груп інтересів	Чинне законодавство дозволяє залучати широке коло заінтересованих сторін, однак єдині правила формування постійних партнерських структур у сфері державної регіональної політики потребують додаткової перевірки	Широке право на участь не є тотожним механізму збалансованого представництва партнерів. Потребує перевірки, чи встановлено критерії репрезентативності, прозорого відбору, тематичного і територіального балансу та запобігання домінуванню окремих груп.	потенційна нормативна та інституційна прогалина
7. Постійні інституційні механізми	Центральним інституційним механізмом є комітет з моніторингу зі збалансованим представництвом партнерів, правом голосу та повноваженнями щодо моніторингу, оцінювання й окремих програмних рішень	У сфері державної регіональної політики передбачені координаційні, консультативні та моніторингові механізми, однак їх функціональна відповідність комітетам з моніторингу у розумінні Регламенту (ЄС) 2021/1060 потребує окремої перевірки. Практичний досвід діяльності комітетів з моніторингу існує у програмах Interreg	Необхідно встановити, чи передбачає чинне законодавство достатню правову основу для участі регіональних і місцевих органів публічної влади у структурах, функціонально аналогічних комітетам з моніторингу, та чи відповідають наявні структури вимогам щодо складу, повноважень, права голосу і прозорості.	інституційна та потенційна нормативна прогалина

8. Зв'язок із фінансовим та інвестиційним програмуванням	Європейська модель пов'язує стратегічне програмування з ресурсами: партнери залучаються, зокрема, до розподілу фінансування та визначення механізмів реалізації	В Україні стратегічне, бюджетне, інвестиційне та просторове планування регулюються різними нормативними режимами. Окремими елементами цієї системи є бюджетне планування, державна регіональна політика, управління публічними інвестиціями та просторове планування територій.	Необхідно встановити, чи має партнерська участь на стадії стратегічного програмування юридично значущий зв'язок із подальшим визначенням фінансових та інвестиційних пріоритетів, а також чи узгоджені між собою територіальні потреби → стратегічні пріоритети → просторові рішення → публічні інвестиції. Йдеться не про консультації щодо кожного окремого бюджетного рішення, а про участь у визначенні стратегічних ресурсних пріоритетів	інституційна та нормативно-координаційна прогалина
9. Розвиток спроможності партнерів	Стаття 8(2) Регламенту (ЄС) 2021/1060 передбачає у відповідних випадках спрямування відповідної частки	Окремі заходи навчання та інституційної підтримки реалізуються в межах програм і проєктів, однак	Формальне право на участь не гарантує реальної спроможності до участі, особливо для малих органів місцевого самоврядування та менш ресурсних	потенційна нормативна та ресурсно-інституційна прогалина

	ресурсів фондів на розвиток адміністративної спроможності соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства; Європейський кодекс поведінки щодо партнерства передбачає також заходи підтримки малих органів місцевого самоврядування та інших партнерів.	наявність сталої нормативної основи такої підтримки у системі державної регіональної політики потребує перевірки	громадських організацій.	
--	---	--	--------------------------	--

Попередній порівняльний аналіз свідчить, що українське законодавство містить низку механізмів залучення заінтересованих сторін, які можуть забезпечувати окремі елементи партнерської участі. Закон України «Про публічні консультації» № 3841-IX формує горизонтальну процедуру публічних консультацій, тоді як Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII та інші спеціальні акти регулюють окремі аспекти участі суб'єктів у формуванні та реалізації відповідних політик. Водночас потребує подальшої постатейної перевірки наявність цілісного спеціального механізму партнерства у сфері державної регіональної політики, який би охоплював визначене коло партнерів, їх раннє та змістовне залучення, інституційне представництво, участь протягом програмного циклу, зв'язок із фінансовим та інвестиційним програмуванням і розвиток спроможності партнерів.

Остаточний характер виявлених розбіжностей і потреба у внесенні нормативних змін мають бути уточнені за результатами постатейного аналізу відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів.

4. ВАРІАНТИ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА МОЖЛИВІ ПІДХОДИ ДО ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Результати попереднього порівняльного аналізу свідчать, що подальше нормативне врегулювання має забезпечити чітке співвідношення між горизонтальною процедурою публічних консультацій та спеціальними механізмами партнерської участі у сфері державної регіональної політики. З огляду на різний предмет регулювання Закону України «Про публічні консультації» № 3841-IX та Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII доцільно розглянути альтернативні

способи закріплення принципів партнерства, багаторівневого врядування, кола партнерів, стадій їх залучення та інституційних механізмів участі. Конкретний обсяг необхідних законодавчих і підзаконних змін має уточнюватися за результатами постатейного аналізу відповідних нормативно-правових актів.

З урахуванням зазначеного доцільно розглянути дві альтернативи нормативного врегулювання.

4.1. Альтернативи нормативного врегулювання

Альтернатива 1. Інтеграція моделі партнерства до Закону України «Про публічні консультації» № 3841-IX

Ця альтернатива передбачає розширення Закону № 3841-IX шляхом включення до нього спеціальних положень щодо партнерства, багаторівневого врядування та участі партнерів у програмному циклі.

Такий підхід забезпечував би концентрацію значної частини процедур участі в одному законодавчому акті. Водночас його застосування потребувало б істотного розширення предмета Закону № 3841-IX, оскільки інституційна участь партнерів у програмному управлінні, діяльність комітетів з моніторингу, оцінювання та фінансове програмування виходять за межі власне консультаційної процедури.

Альтернатива 2. Закріплення спеціальних механізмів партнерства у законодавстві про державну регіональну політику з точковим узгодженням Закону № 3841-IX

Ця альтернатива передбачає збереження Закону № 3841-IX як майбутньої горизонтальної правової основи публічних консультацій після набрання ним чинності, можливі точкові зміни для його узгодження зі спеціальними процедурами, а також закріплення спеціальних механізмів партнерства у Законі № 156-VIII та відповідних підзаконних актах щодо стратегічного планування, реалізації, моніторингу та оцінювання.

До основних напрямів нормативного вдосконалення в межах цієї моделі належать:

- закріплення у Законі № 156-VIII принципів партнерства та багаторівневого врядування;

- визначення категорій партнерів з орієнтацією на статтю 8 Регламенту (ЄС) 2021/1060;

- розмежування правового статусу «заінтересованої сторони», «заінтересованої сторони державної регіональної політики» та «партнера» у спеціальних процедурах;

- встановлення обов'язку їх залучення на ключових стадіях програмного циклу;

- нормативне визначення постійних партнерських і моніторингових структур, їх складу, повноважень та процедур діяльності;

- визначення вимог до репрезентативності та прозорості, доступу до інформації, а також правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

- закріплення участі партнерів у моніторингу, оцінюванні та перегляді програм;

- створення механізмів розвитку спроможності партнерів.

Конкретні редакції нормативних змін доцільно формувати лише після постатейного аналізу Закону № 156-VIII та відповідних постанов Кабінету Міністрів України, щоб уникнути дублювання вже чинних норм.

4.2. Порівняльна характеристика альтернатив нормативного врегулювання

Таблиця 3. Порівняльна характеристика альтернатив нормативного врегулювання

Критерій	Інтеграція моделі партнерства до Закону № 3841-IX	Закріплення моделі партнерства у законодавстві про державну регіональну політику з точковим узгодженням Закону № 3841-IX
Узгодженість із моделлю партнерства, передбаченою правом ЄС	Дозволяє включити положення щодо партнерства і багаторівневого врядування до єдиного закону, однак поєднує регулювання консультацій та управління програмами	Дозволяє закріпити спеціальну модель партнерства у законодавстві про державну регіональну політику та узгодити її із загальною процедурою публічних консультацій
Юридична визначеність	Концентрує відповідне регулювання в одному законі, але потребує розширення предмета Закону № 3841-IX на відносини, що виходять за межі публічних консультацій	Передбачає розмежування загальних консультаційних гарантій та спеціальної інституційної участі партнерів
Адміністративна і фінансова здійсненність, пропорційність	Потребує розширення предмета Закону № 3841-IX та включення до нього додаткових інституційних механізмів	Потребує змін до спеціального законодавства та узгодження підзаконних процедур; обсяг адміністративних і фінансових наслідків залежатиме від моделі постійних партнерських та моніторингових структур
Забезпечення змістовної участі партнерів	Передбачає врегулювання змістовної участі в межах горизонтального закону про публічні консультації, що потребуватиме включення до нього також спеціальних інституційних механізмів.	Передбачає врегулювання участі партнерів на ключових стадіях програмного циклу, у моніторингу, оцінюванні та перегляді програм у межах спеціального законодавства

Порівняння двох альтернатив свідчить про відмінність їх нормативної логіки. Альтернатива 1 передбачає концентрацію регулювання партнерської участі в горизонтальному Законі № 3841-IX, тоді як Альтернатива 2 виходить із розмежування

загальних консультаційних процедур та спеціальних механізмів програмного партнерства у сфері державної регіональної політики.

Перевагою Альтернативи 1 є концентрація значної частини процедур участі в одному горизонтальному законодавчому акті. До її обмежень належить необхідність істотного розширення предмета Закону № 3841-IX на інституційні відносини програмного управління, які виходять за межі публічних консультацій.

Перевагою Альтернативи 2 є можливість розмежування загальних процедур публічних консультацій і спеціальних механізмів партнерства у сфері державної регіональної політики. До її обмежень належить необхідність узгоджених змін до спеціального законодавства та низки підзаконних процедур, а адміністративні й фінансові наслідки залежатимуть від обраної моделі постійних партнерських структур.

Для цілей подальшого опрацювання у цьому документі як робоча модель розглядається Альтернатива 2 - закріплення спеціальних механізмів партнерства у законодавстві про державну регіональну політику з точковим узгодженням Закону № 3841-IX. Остаточний обсяг і зміст відповідних змін мають визначатися після завершення постатейного аналізу законодавства та підзаконних нормативно-правових актів.

4.3. План реалізації робочої моделі

Можлива реалізація робочої моделі передбачає таку послідовність етапів.

Таблиця 4. Послідовність реалізації робочої моделі.

Етап	Зміст	Орієнтовний строк (наведені строки мають орієнтовний характер)
1. Здійснення нормативного аналізу	Проведення постатейного аналізу Закону № 156-VIII, Закону № 3841-IX та відповідних підзаконних актів	1–2 місяці
2. Підготовка законодавчих змін	Підготовка змін до спеціального законодавства про державну регіональну політику	2–4 місяці після завершення етапу 1
3. Гармонізація підзаконних процедур	Перевірка та узгодження підзаконних процедур стратегічного планування, моніторингу й оцінювання державної регіональної політики, фінансового та інвестиційного програмування, а також, у відповідних випадках, просторового планування	паралельно або протягом 2–3 місяців після визначення законодавчої моделі

4. Формування інституційних механізмів і розвиток спроможності	Формування партнерських і моніторингових механізмів; проведення навчання для компетентних органів публічної влади, економічних і соціальних партнерів, організацій громадянського суспільства та інших залучених суб'єктів	після прийняття базових нормативних змін; орієнтовно 3–6 місяців
5. Апробація та оцінювання можливості подальшого поширення	Апробація механізму в межах окремих програм, оцінювання результатів апробації та прийняття окремого рішення щодо доцільності подальшого поширення відповідних механізмів	6–12 місяців після запуску механізму

Наведені строки мають орієнтовний характер і підлягають уточненню після завершення постатейного нормативного аналізу та визначення фактичного обсягу необхідних законодавчих і підзаконних змін.

Нормативні та інституційні зміни мають супроводжуватися системним розвитком спроможності партнерів. В іншому випадку формальне створення партнерських органів може відтворювати практику номінальної участі.

5. МОНІТОРИНГ, ОЦІНЮВАННЯ ТА РИЗИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ РОБОЧОЇ МОДЕЛІ

Моніторинг реалізації відповідної моделі має охоплювати не лише факт створення партнерських механізмів, а й якість та результативність партнерської участі.

Доцільно використовувати чотири групи індикаторів:

нормативні - закріплення принципів партнерства та багаторівневого врегулювання і створення процедурної основи участі;

інституційні - реальне функціонування партнерських структур і збалансованість їх складу;

процесні - раннє залучення, доступ до інформації, участь у моніторингу та оцінюванні, якість зворотного зв'язку;

результативні - ступінь впливу партнерів на програмні рішення та врахування їхніх пропозицій під час перегляду і коригування програм.

Оцінювання має встановлювати не лише факт функціонування механізму, а й його вплив на якість визначення територіальних потреб, пріоритетів, інвестиційних рішень і результативність державної регіональної політики.

Основними ризиками реалізації запропонованої моделі є формалізація партнерства; створення надмірної кількості консультативних структур; нерепрезентативність складу; домінування найбільш ресурсних організацій; конфлікти інтересів; надмірне адміністративне навантаження; слабка спроможність малих громад

і громадських організацій; дублювання процедур публічних консультацій, стратегічної екологічної оцінки, стратегічного та просторового планування; дублювання повноважень між постійними партнерськими структурами та вже існуючими координаційними і консультативними органами.

Мінімізація цих ризиків потребує прозорих критеріїв представництва, процедур ротації, правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, чіткого розмежування компетенцій і недопущення дублювання функцій існуючих органів, цифровізації процедур, доступу до документів, мотивованого зворотного зв'язку та системного розвитку спроможності партнерів.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз свідчить, що проблему підготовки України до реалізації принципу партнерства у політиці згуртованості не можна зводити лише до питання внесення змін до Закону України «Про публічні консультації» № 3841-IX.

Українська правова система вже містить окремі механізми участі заінтересованих сторін, а Закон № 3841-IX формує майбутню горизонтальну нормативну основу публічних консультацій та після набрання чинності охоплюватиме ранні стадії формування політики.

Водночас модель партнерства, передбачена правом ЄС у сфері політики згуртованості, є ширшою: вона передбачає комплексне партнерство, засноване на багаторівневому врядуванні та підході «знизу вгору», із залученням партнерів протягом підготовки, реалізації та оцінювання програм, у тому числі через участь у комітетах з моніторингу.

Отже, попередній порівняльний аналіз вказує, що ключове питання полягає не у відсутності механізму публічних консультацій, а у наявності та достатності спеціальних нормативних та інституційних механізмів партнерства у системі державної регіональної політики. Остаточний характер відповідних прогалин потребує уточнення за результатами постатейного аналізу чинного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів.

Як робоча модель у цьому документі розглядається підхід, за якого Закон № 3841-IX залишається горизонтальною процедурною основою публічних консультацій, тоді як принципи партнерства та багаторівневого врядування, коло партнерів, їх інституційне представництво та участь на відповідних етапах програмного циклу підлягають спеціальному нормативному врегулюванню передусім у Законі України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII та відповідних підзаконних нормативно-правових актах.

Зміни до Закону № 3841-IX доцільно розглядати у разі виявлення конкретної прогалини або колізії у взаємодії загальної консультаційної процедури зі спеціальними процедурами партнерства.

Подальше нормативне опрацювання має бути спрямоване на перевірку та, за потреби, врегулювання таких ключових елементів: визначення категорій партнерів; їх



раннє та змістовне залучення; участь у програмному циклі; інституційне представництво у постійних партнерських і моніторингових структурах; процедурні гарантії участі; зв'язок із фінансовим та інвестиційним програмуванням; а також розвиток адміністративної та інституційної спроможності партнерів.

Таким чином, підготовка України до застосування принципу партнерства у політиці згуртованості потребує не механічного перенесення окремих процедур права ЄС, а формування узгодженої правової та інституційної моделі, сумісної з українською системою державної регіональної політики та здатної забезпечити системну участь партнерів на всіх відповідних стадіях програмного циклу.