

Проект

Відновлення

України

В дусі

Плану

Маршала

Робочий лист

Принципи, Архітектура,  
Фінансування, Підзвітність:  
Рекомендації для  
Країн-Донорів



# ЗМІСТ

Скорочення	2
Передмова	3
Виконавче резюме	4
Рекомендації	6
Передумови та цілі	8
Структура	14
Послідовність	21
Фінансування	26
Російські активи	32
Підзвітність та верховенство права	35

# СКОРОЧЕННЯ

ОГС	організація громадянського суспільства
ОЄПП	Офіс Європейських Публічних Прокурорів
ЄС	Європейський Союз
ПП	прямі іноземні інвестиції
G7	група великих, розвинутих економік та ліберальних демократій
НФМ	Німецький фонд Маршалла США
МФУ	Міжнародна фінансова установа
МВФ	Міжнародний валютний фонд
NATO	Організація Північноатлантичного договору
УНПВ	Український національний план відбудови
RecoverUkraine	запропонована донорська платформа

# ПЕРЕДМОВА

Держсекретар США Джордж С. Маршалл, виступаючи у Гарвардському університеті 75 років тому, запропонував план, котрий поєднував допомогу зруйнованим війною європейським країнам та стратегічну мету створення альянсу проти радянської експансії.

Держсекретар США Джордж С. Маршалл, виступаючи у Гарвардському університеті 75 років тому, запропонував план, котрий поєднував допомогу зруйнованим війною європейським країнам та стратегічну мету створення альянсу проти радянської експансії.

Сьогодні ідея іншого Плану Маршалла у всіх на вустах. Проект щодо широких зусиль по відновленню європейського континенту є необхідним і реалістичним вперше із 1947 року. Воєнна агресія російського президента Владіміра Путіна проти України зі щоденними повсюдними спустошеннями в ім'я свого неоімперського плану вимагає сильної та креативної відповіді глобальної демократичної спільноти. Бачення вільної та демократичної, осучасненої та європейської України є відповіддю на виклик Путіна.

Десятиліттями Німецький Фонд Маршалла США (НФМ) підтримував ідею цілісної, вільної та мирної Європи. Він підтримував зміцнення громадянського суспільства у Центральній та Східній Європі. Фонд допоміг генерувати та поширити ідеї, які підтримують концепцію розумного егоїзму та просувають міжнародний порядок, що базується на верховенстві права та співпраці. В основі роботи НФМ залишається віра у те, що трансатлантична спільнота є сильнішою разом.

У липні 2022 року на Міжнародній конференції у Лугано Україна представила свій Національний План Відбудови. Досі її демократичні партнери не відповіли тим же, тобто, не погодили план допомоги країні у відновленні після війни, залишивши це питання відкритим. Цей документ є спробою НФМ допомогти заповнити цю прогалину та стимулювати

до обговорення змісту Західного плану відбудови України. Це ще не є повноцінним планом для таких зусиль, але структурованим збірником рекомендацій для донорів – урядів і міжнародних установ. Даний документ обмежує виклики щодо розробки та упровадження такого плану й не коментує Український Національний План Відбудови. НФМ сподівається розширити у кінці 2022 року запропонований документ більш комплексними публікаціями, котрі стосуватимуться тих сфер, котрі наразі даний документ розкриває лише опосередковано. Такими сферами є, зокрема, роль громадянського суспільства у процесі відбудови.

Готуючи цей документ, команда НФМ організувала воркшопи та провела широкі дослідження й інтерв'ю задля того, або згенерувати та зібрати ідеї. Команда, очолювана Томасом Кляйне-Брокхоффом, складалась із Ронья Ганстер, Джейкоба Кіркегаарда та Брюса Стокса.

Ця команда вдячна десяткам експертів, у тому числі керівникам міжнародних інституцій у США та країнах Європейського Союзу, а також Європейської Комісії. Усі вони дозволили авторам інтерв'ювати їх та витратили свій дорогоцінний час упродовж у період значних професійних вимог.

Тоді як цей документ сфокусовано на викликах донорам, український внесок є вирішальним. Колишні члени парламенту, економічні експерти в уряді та поза ним, а також українські представники в міжнародних фінансових інституціях дуже підтримували нас та не шкодували свого часу.

Зрештою, різні оглядачі значно удосконалили даний документ (при цьому не обов'язково погоджуватися з кожною рекомендацією), особливо Дуг Редікер із Брукінгського Інституту, Гліб Вишлінський із Київського Центру економічної стратегії та Нік Ландж, берлінський спеціаліст з питань України. Усі вони були незамінні.

# ВИКОНАВЧЕ РЕЗЮМЕ

**План Маршалла є джерелом натхнення** та фонтом надії для відбудови України. Його створення є маркером амбіцій. Проте, **це не може бути шаблоном** міжнародного прагнення допомогти відбудувати країну. План для України мусить набути форми, відповідної вимогам XXI ст. У кінці 1940-х був один гегемон і низка новостворених установ для допомоги більш ніж десятку постраждалих нинішніх і майбутніх союзників. Сьогодні ж багато країн вимушені допомагати одній. Це вимагає використання та адаптації існуючих механізмів допомоги.

## Структура

**Суттєвими** є забезпечення комплексності зусиль та **сильне лідерство**. На відміну від інших рекомендацій, цей документ не передбачає, що Європейська Комісія керуватиме відновленням у партнерстві з урядом України, тому що Брюссель не має у цьому ані політичної необхідності, ані фінансової ваги. Натомість **країни «Великої Сімки» мусять керувати зусиллями по відновленню** та заохочувати інші країни до участі у цій платформі Відбудови України. Разом із Україною країни «Великої Сімки» **повинні визначити сильного координатора відбудови**, який би очолив цю роботу та підтримував зв'язок між урядом України, міжнародними фінансовими інституціями та членами G7. **Першим координатором має бути американець**, чие слово має світову вагу. Так мусить бути лише тому, що США будуть здатними створити необхідну глобальну коаліцію та досягти консенсусу серед українських партнерів. Координатор повинен буде **створити робочу групу із відбудови**, котра співпрацює з Україною та яку приймає та підтримує **Європейська Комісія**. При цьому, має бути відображена зростаюча роль ЄС у процесі відновлення, оскільки Україна просувається вперед на шляху інтеграції та можливого членства.

«Велика Сімка» повинна **врахувати спільну зацікавленість** у формі багатосторонньої угоди, відобразивши у ній зв'язок між безпекою України та відновленням і поручившись

допомагати країні, хоча й **асиметрично**: Сполучені Штати більше інвестують у безпеку, а інші члени G7 більше інвестують у відновлення. У процесі виконання цього згуртованість між партнерами та союзниками України значно посилиться.

**Послідовний підхід із поступовим нарощуванням активності** повинен бути застосований у процесі відбудови. Цей процес повинен охопити **чотири етапи: полегшення, реконструкція, модернізація та приєднання до ЄС**. Полегшення залучатиме невідкладну допомогу та базову реабілітацію після закінчення війни. Реконструкція передбачатиме швидке реагування на руйнування, спричинені війною після припинення вогню або досягнення врегулювання, із акцентом на інфраструктурі та активації ринкових механізмів. Модернізація – це етап «відновлення кращого», привабливий для прямих іноземних інвестицій для формування нової економіки та нової країни – більш цифрової, більш екологічної, більш демократичної та більш орієнтованої на ЄС. Етап приєднання передбачає інвестиції, спрямовані здебільшого на те, щоб вирівняти країну з її майбутніми партнерами по ЄС. Очікується, що **міжнародні зусилля поза межами ЄС** будуть активовані тоді, коли зацікавленість міжнародної спільноти в допомозі Україні з часом згасне, тоді як **політичні та фінансові зобов'язання ЄС лише зростуть**.

**Створення нової агенції допомоги чи централізованого трастового фонду** для донорів є ані реалістичним, ані бажаним. Натомість «Велика Сімка» та інші країни-партнери повинні працювати через мультидонорські фонди своїх міжнародних фінансових інституцій, мобілізуючи сильні сторони різних банків розвитку та використання готових рішень для задоволення цієї нагальної потреби. Координатор відбудови, наділений G7 автономією та владою, потребуватиме допомоги в узгодженні **принципів умовності** та вимог нагляду.

## Фінансування

Розмір інвестицій, необхідних для відбудови України, залишається нечітким у зв'язку із війною. **За попередньою оцінкою, вартість відбудови пошкодженої інфраструктури України становить 100 млрд. доларів США.** Ця сума є **прийнятною для донорів, якщо розподілити її на роки.** Але натуральної підтримки, гарантій і кредитів не вистачить. У зв'язку із продовженням безпекових викликів, Україна не скоро стане «інвестиційною», а тому **внески мусять бути замінені на гранти.** Останні можуть бути доступними швидко, дозволяють більшу варіативність у їх використанні й не завдають шкоди кредитоспроможності України.

**Країни ЄС незабаром муситимуть прийняти рішення щодо розмірів та природи їхніх внесків.** Вони можуть обрати поєднання прямих грантів з бюджету ЄС, двосторонні позики держав-членів, гранти та гарантії, а також ультра-довгі пільгові загальні позики. **Загальнофінансовані гранти будуть суперечливими** в деяких державах-членах. Зростання відповідної ваги двосторонніх внесків держав-членів ЄС чи переукладення Багаторічної Фінансової Рамки ЄС, схоже, також буде суперечливим. Лідери ЄС не повинні ані уникати, ані затягувати ці дебати, оскільки інші **міжнародні донори**, перш за все Сполучені Штати Америки, будуть, ймовірно, **обумовлювати та масштабувати свою участь на основі фінансової переваги ЄС.**

Найбільш важливий шлях – розблокувати потенціал приватного капіталу і, таким чином, для надходження прямих іноземних інвестицій в Україну було б запроваджено **«воєнне страхування»** для певних приватних інвестицій, підкріплених гарантіями міжнародних донорів.

Враховуючи масштаби потенційних фінансових зобов'язань, слід розглянути незвичайні джерела фінансування. **Вилучення заморожених російських активів** могло би бути **значимим внеском до фондів для України, але лише на тривалий період.** Поки це може вимагати нової законодавчої бази у більшості країн-донорах і часу на її імплементацію, то вилучення заморожених активів **російського Центрального Банку – їх поточна сума складає 300 мільярдів доларів**

**США – перспективним і наслідковим варіантом.** Проте, **російська помста буде ризиком, тому небезпека створення небажаного прецеденту має бути усунена.** Вилучення замороженої російської приватної власності є менш можливим варіантом, оскільки навколо неї, ймовірно, роками б точились юридичні суперечки.

## Підзвітність і верховенство права

Допомога Україні повинна надходити із певними умовами, особливо в прогнозованих масштабах і на користь країни з корупційною історією. Протяжність верховенства права є надзвичайно значимим для відбудови України. **Виплата фонду відбудови має залежати від країни, яка успішно та на постійній основі реалізує та охороняє верховенство права та судові реформи** під час початкової фази сприяння. Ці реформи окреслені у міркуваннях Європейської Комісії щодо української заявки на членство у Європейському Союзі. Також **Європейський Союз повинен запросити Україну якнайшвидше приєднатися до Європейського Публічного Офісу Прокурорів.** Членство у цьому органі мусить додати рівень до нагляду Європейського Союзу та вирівняти Українські стандарти зі судовими стандартами Європейського Союзу.

Необхідно призначити **незалежного генерального інспектора**, офіс якого розслідував би звинувачення у неправомірній поведінці та сприяв ефективному використанню коштів. Платформа Відбудови України **повинна прозоро напрацювати керівні принципи процесу відбудови – дозволити громадянам нагляд через вільні засоби масової інформації, приватний сектор і громадянське суспільство, яких слід запрошувати відігравати певну роль з першого дня.**

## Негайні потреби

Допоки відбуватиметься планування відбудови, успішне завершення війни та збереження України від невдач мають бути пріоритетними. **Планування не повинно відволікати від терміновості швидкої підтримки та макрофінансового сприяння військовій допомозі.** Планування відбудови України **не повинно використовуватись її партнерами як «перепрошую» за бездіяльність допоки триває війна.**

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

Передумови та Цілі	Архітектура	Впорядкування
<p><b>1</b> Історія надихає</p> <p>План Маршалла є джерелом натхнення для необхідної допомоги Україні. Однак, план 21 сторіччя повинен адаптувати інституції допомоги, а не створювати їх.</p>	<p><b>5</b> Створіть платформу відбудови</p> <p>Мусить бути створена Міжнародна платформа для фінансування та управління відбудовою. Дана платформа повинна бути інклюзивною, доступною та пропонувати низький поріг входу для донорів.</p>	<p><b>9</b> Зростаєте поступово</p> <p>Базова допомога не може чекати: вона є потрібною доти, доки триває війна.</p>
<p><b>2</b> Підтримайте Україну зараз</p> <p>Довготермінове планування є необхідним, але воно не мусить відволікати від нагальної потреби допомагати Україні закінчити війну у прийнятні строки.</p>	<p><b>6</b> Відбудова потребує лідерства</p> <p>Платформа відбудови України повинна очолюватися координатором відбудови, спочатку високопоставленим американцем, призначеним G7 та Україною.</p>	<p><b>10</b> Будьте терплячими, навіть якщо це важко</p> <p>Війна, що триває, значно ускладнює економічне планування та вимагає відтермінування рішень щодо довгострокових проєктів модернізації.</p>
<p><b>3</b> Розділяйте тягар</p> <p>Багатосторонні міжнародні угоди, котрі поєднують безпеку та відбудову України, є необхідними.</p>	<p><b>7</b> Створіть робочу групу</p> <p>Координатор відбудови повинен створити робочу групу, покладаючись на Європейську Комісію.</p>	<p><b>11</b> Відбудова у чотири етапи</p> <p>Відбудова повинна відбутись у чотири етапи: допомога, будівництво, модернізація та доступність до ЄС.</p>
<p><b>4</b> Кінцевий пункт призначення ЄС</p> <p>Ціль відбудови для України – знайти своє місце серед ринково-орієнтованих демократій та, безперечно, у ЄС.</p>	<p><b>8</b> Використовуйте партнерство та власність</p> <p>Відбудова України має втілювати партнерство, за якого Україна бере на себе відповідальність і визначає пріоритети, а донори встановлюють умови.</p>	<p><b>12</b> Пріоритетність підтримки у воєнний час</p> <p>Фінансова допомога Україні може потребувати інших програм МВФ у 2022, оскільки війна все ще триває.</p>

Фінансування	Російські активи	Підзвітність та верховенство права
<p><b>13</b> <b>Визнайте обмеження</b></p> <p>Загальна сума на відбудову залишається невідомою упродовж війни, що триває. Донори повинні уникати неправдивих визначень та фальшивих надій.</p>	<p><b>17</b> <b>Ні безкарності</b></p> <p>Росія мусить створити фонди для покриття окремих витрат на відбудову України.</p>	<p><b>21</b> <b>Прозорість породжує довіру</b></p> <p>Український Уряд та Платформа із відбудови України повинні регулярно оприлюднювати документи, пов'язані із відбудовою.</p>
<p><b>14</b> <b>Спочатку гранти</b></p> <p>Гранти у донорській допомозі повинні становити значну частку.</p>	<p><b>18</b> <b>Захоплення активів потребуватиме часу</b></p> <p>Захоплення активів центрального банку Росії може стати лише частковим фондовим джерелом для відбудови України та лише на тривалий період.</p>	<p><b>22</b> <b>Довіряй, але розподіляй</b></p> <p>Інспектор загалом повинен забезпечити незалежний огляд, щоб протидіяти корупції.</p>
<p><b>15</b> <b>Дієві приватні інвестиції</b></p> <p>Має бути запроваджено «страхування війни», що складається з суверенних гарантій певних приватних інвестицій.</p>	<p><b>19</b> <b>Реформи верховенства права повинні бути проведені найпершими</b></p> <p>Перший транш фонду довготермінової відбудови має залежати від впровадження Україною початкових реформ верховенства права.</p>	<p><b>23</b> <b>Вирішіть проблеми корупції</b></p> <p>Україна повинна приєднатися до Європейської прокуратури, додавши юридичний контроль ЄС до багатьох інвестицій.</p>
<p><b>16</b> <b>Будьте прозорими</b></p> <p>Для користі їхніх платників податків країни-донори та ЄС повинні використовувати енергійні та прозорі дебати щодо розміру їхніх зобов'язань.</p>	<p><b>20</b> <b>Фінансування лише із доданим рядком</b></p> <p>Координатор відбудови мусить координувати умовно принципи між донорами та контролювати хід реформи.</p>	<p><b>24</b> <b>Громадянське суспільство за столом</b></p> <p>Громадські організації повинні бути залучені у процес відбудови із першого дня.</p>

# ПЕРЕДУМОВИ ТА ЦІЛІ

# 1 Історія надихає: План Маршалла є джерелом натхнення для амбіційної допомоги Україні, але у 21 столітті План має пристосовувати, а не створювати інституції.

Початковий план Маршалла допоміг створити основу для економічного відновлення Західної Європи після Другої Світової Війни і служив якорем для демократій на чолі зі Сполученими Штатами під час холодної війни. Сьогоднішнє бажання допомогти Україні протистояти російській агресії та її остаточному економічному та політичному відновленню природно надихається успіхом Плану Маршалла після 1947 року.

Часто відповіддю на серйозні глобальні виклики є звернення до плану Маршалла для вирішення гострих проблем. Проте, нічого, що відповідало б його масштабам, більше ніколи не реалізовувалося. Схоже, що у випадку з Україною буде по-іншому. План Маршалла не був лише програмою допомоги; він відповідав геополітичним викликам у дусі освіченого егоїзму. Він не лише прагнув економічного відновлення, але й демократичної стабілізації.

Він прагнув протистояти радянській експансії та поєднував допомогу із гарантіями безпеки у новоствореному альянсі НАТО.

Геополітичні подібності із українським випадком є разючими. Ймовірно, це забезпечить значні амбіції з боку західних партнерів України. План Маршалла, безумовно, стане маяком для зусиль із відновлення, зберігаючи як мотивацію та джерело надії. Проте, незважаючи на всю схожість, він не може бути шаблоном для вирішення поточного виклику, перш за все з двох причин.

По-перше, План Маршалла був ініційований із допомогою, наданою виключно єдиною супердержавою того часу – Сполученими Штатами. Він мав одного донора та багатьох реципієнтів. Ситуація сьогодні є протилежною, так як багато урядів та інституцій забезпечують підтримку єдиному реципієнту – Україні. Це робить реальною координацію допомоги та суттєвим й нагальним сильне лідерство.

По-друге, світ після Другої Світової Війни мав декілька міжнародних інституцій та механізмів підтримки. План Маршалла створив свої власні інституції та індивідуальні рішення. Однак, сьогодні ситуація також є протилежною: низка країн і міжнародних фінансових установ (МФО) готові допомогти Україні, пропонуючи численні інструменти, механізми та стандарти звітності та підпорядкування. Зважаючи на це, забезпечення допомоги буде складним без координації та лідерства.

На відміну від досягнень Плану Маршалла у 1947 році, централізація допомоги чи створення нових інституцій не є необхідним і доцільним для відбудови України. Значно краще буде використовувати та адаптувати існуючі інструменти для їх підтримки та просування.

**Підтримайте  
Україну зараз**  
Довготермінове  
планування є  
необхідним, але  
воно не мусить  
відволікати від  
нагальної потреби  
допомагати Україні  
закінчити війну у  
прийнятні строки.

Україна бореться за своє виживання проти більшого та краще забезпеченого агресора. Щоби мати майбутнє, яке вона обирає, вона мусить завершити війну проти Росії у прийнятні строки та до того часу підтримувати функціонування своєї держави та економіки в умовах надзвичайного тиску.

Фінансові потреби, спричинені війною, так само, як і фізичні та економічні потреби мільйонів переміщених осіб накладають значний постійний тягар на надання послуг українським урядом на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Таким чином, українські негайні фінансові, гуманітарні та військові потреби залишаються значними. Планування її реконструкції, її економічного та політичного майбутнього та її можливого членства в ЄС має початися, але не відволікати від терміновості, з якою її партнери повинні продовжувати надавати швидку підтримку, від макрофінансової допомоги до військової допомоги. Українське планування та початкові кроки, включно із Національним планом відбудови представлені у Лугано, на Конференції щодо відновлення (1 липня, 2022), не мусять використовуватись її партнерами як вибачення за бездіяльність упродовж війни.

## Розділяйте тягар: Багатосторонні міжнародні угоди, котрі поєднують безпеку та відбудову України, є необхідними.

Відколи розпочалася російська війна проти України, члени Великої Сімки (G7), НАТО та ЄС вдалося зберегти тісні стосунки, потужно сигналізуючи Москві. Такої ж єдності та підтримки потребуватиме фаза відбудови. Проте, єдність не гарантована.

Шлях інтеграції України до ЄС може стати стримуючим фактором, якщо деякі донори будуть стверджувати, що відновлення та інтеграція в ЄС – це одне й те саме, і, отже, допомогу найкраще фінансувати лише ЄС. США могли б аргументувати, що вони вже забезпечили значну безпекову та макрофінансову допомогу, і що їй потрібно буде продовжувати надавати протягом деякого часу, і що її допомога у сфері безпеки збігається з відновленням частин інфраструктури України. Тому дехто може виступати за поділ тягара: ЄС зосередиться на допомозі у відновленні, а Сполучені Штати – на допомозі у сфері безпеки.

Існує два значимих недоліки цих аргументів. По-перше, США має поточний геополітичний інтерес у відновленні України, що ґрунтується на трьох десятиліттях підтримки демократії та незалежності країни, а також Євроатлантичної інтеграції. Така допомога є важливою для просування та підтримки цілей та інтересів США. По-друге, трансатлантичний альянс працював найкраще, коли його члени спільно володіли різними елементами спільного проекту, уникаючи обмеженої відповідальності та вказування пальцем один на одного.

Найважливіші партнери України повинні досягти політичної домовленості на високому рівні, можливо, на рівні G7, на якому вони визнають свою спільну зацікавленість у взаємозв'язку безпеки та відбудови, і взяти на себе зобов'язання продовжувати брати участь і в безпековому секторі, й у секторі відбудови.

Спільна зацікавленість не обов'язково означає рівну зацікавленість. За деякий час асиметричні зобов'язання є реалістичними та доцільними. Сьогодні США забезпечує лівову частку безпекової допомоги і вона повинна взяти на себе зобов'язання фінансово підтримувати реконструкцію, хоча й не на рівні своєї поточної військової допомоги. Інші члени G7 та додаткові партнери повинні зобов'язатися продовжувати їхню безпекову допомогу Україні, допоки відіграючи більшу роль, ніж Сполучені Штати, у фінансуванні післявоєнного відновлення (див. рис. 1). Таким чином, згуртованість між усіма ними буде значно посилена.

## МАЛЮНОК 1

### Спільна та асиметрична допомога

Велика Сімка (G7) повинна укласти угоду у зв'язку із безпекою та відбудовою.  
Передбачаються різні суми для забезпечення безпеки та допомоги у відновленні.  
Додатковим партнерам пропонується приєднатися до угоди.  
Розподіл тягаря підлягає обговоренню.

#### Безпекова допомога



#### Допомога по відбудові



## Кінцевий пункт призначення ЄС: Ціль відбудови для України – знайти своє місце серед ринково- орієнтованих демократій та, безперечно, у ЄС.

Членство у ЄС є кінцевою ціллю української відбудови та стрижень її майбутнього як повної демократії. Ця мета, яка здебільшого підтримується українським народом, визначає шлях держави та донорської допомоги й інвестиційної стратегії. Україна повинна задовольнити вимоги ЄС задля того, аби розпочати формальні переговори щодо свого статусу кандидата у члени ЄС. Із врахуванням цих вимог, відбудова має фундаментальну значимість для євроінтеграційного процесу і, навпаки, євроінтеграційний процес є життєво важливим для відбудови.

Євроінтеграційний процес є сильним мотиватором та якорем для Українського руху до сучасної, демократичної, «зеленої», цифрової, прозорої та перспективної країни. Відбудову необхідно просувати демократичними орієнтованими на ринкову економіку реформами, котрі задовольняють критерії ЄС.

Перспектива членства є потужним стимулом для виправлення хронічних проблем, таких, як корупція, концентрація економічної влади, а також слабе врядування та верховенство права.

Маючи на меті членство, Україна може використати процес відновлення, щоб повністю відмовитися від радянської нормативної спадщини та адаптувати своє власне правове та регуляторне середовище до стандартів ЄС, котрі, крім іншого, допомагають привабити іноземні прямі інвестиції. Просування цього шляху та виконання критеріїв принесе негайні дивіденди, оскільки допомогатиме забезпечувати продовжити зовнішню підтримку, включно із підтримкою США та партнерів ЄС. Це також підвищуватиме здатність українських компаній експортувати до ЄС.

Відновлення, погоджене ЄС, представляє унікальну можливість для України відбудувати краще, модернізувати та щоб зробити стрибок вперед у краще майбутнє. Транспортна та енергетична інфраструктура може бути більше орієнтована на Захід. Технологічний сектор України може спрямувати свою увагу на цифровий порядок денний ЄС. Декарбонізація упродовж дії Зеленого Курсу також буде частково важливим. Приготування української економіки до сумісності із конкуренцією на внутрішньому ринку ЄС, ймовірно, визначить, що суттєві частини його енергоємної важкої промисловості, котрі постраждали, не будуть відновлені. Рішення, що визначають шлях щодо майбутніх основних економічних секторів України та джерел зростання, необхідно приймати на ранніх стадіях реконструкції, незважаючи на ймовірний високий рівень невизначеності навколо її майбутніх відносин з Росією.

Євроінтеграція України на шляху до членства буде тривалим, складним процесом, що триватиме роками. Але поєднання внутрішніх реформ та значимих міжнародних, перш за все, європейських, інвестицій у країну неодмінно пришвидшить його.

# АРХІТЕКТУРА

# Створіть платформу відбудови

## Мусить бути створена Міжнародна платформа для фінансування та управління відбудовою. Дана платформа повинна бути інклюзивною, доступною та пропонувати низький поріг входу для донорів.

Створення нової агенції для забезпечення міжнародної допомоги Україні є непрактичним, недоцільним і недосяжним, зважаючи на численний існуючий досвід розвитку банків, обмежених фондах та конкуренції між донорами. Таким чином, стратегія та надання допомоги потребують координації між донорами та Україною. Міжнародна Платформа Відбудови України мусить розбудовуватись для цієї цілі. Вона потребуватиме бути Він повинен бути інклюзивним і пропонувати низький поріг входу для донорів, одночасно забезпечуючи управління за участю всіх донорів і працюючи з перевіреними системами прозорості та моніторингу, щоб уникнути корупції. У цей процес слід включити приватний капітал, філантропію та громадянське суспільство (Див. Малюнок 2).

Велика Сімка (G7) як група тісно пов'язаних демократій та окремих найсильніших економік

у світі приведе до створення цієї платформи та її обслуговування як політичного якоря. Вона включає найбільш важливих донорів та є достатньо політично згуртованою для погодження структури відбудови. Важливо, що членство в ЄС робить G7 спільнотою найсильніших партнерів України.

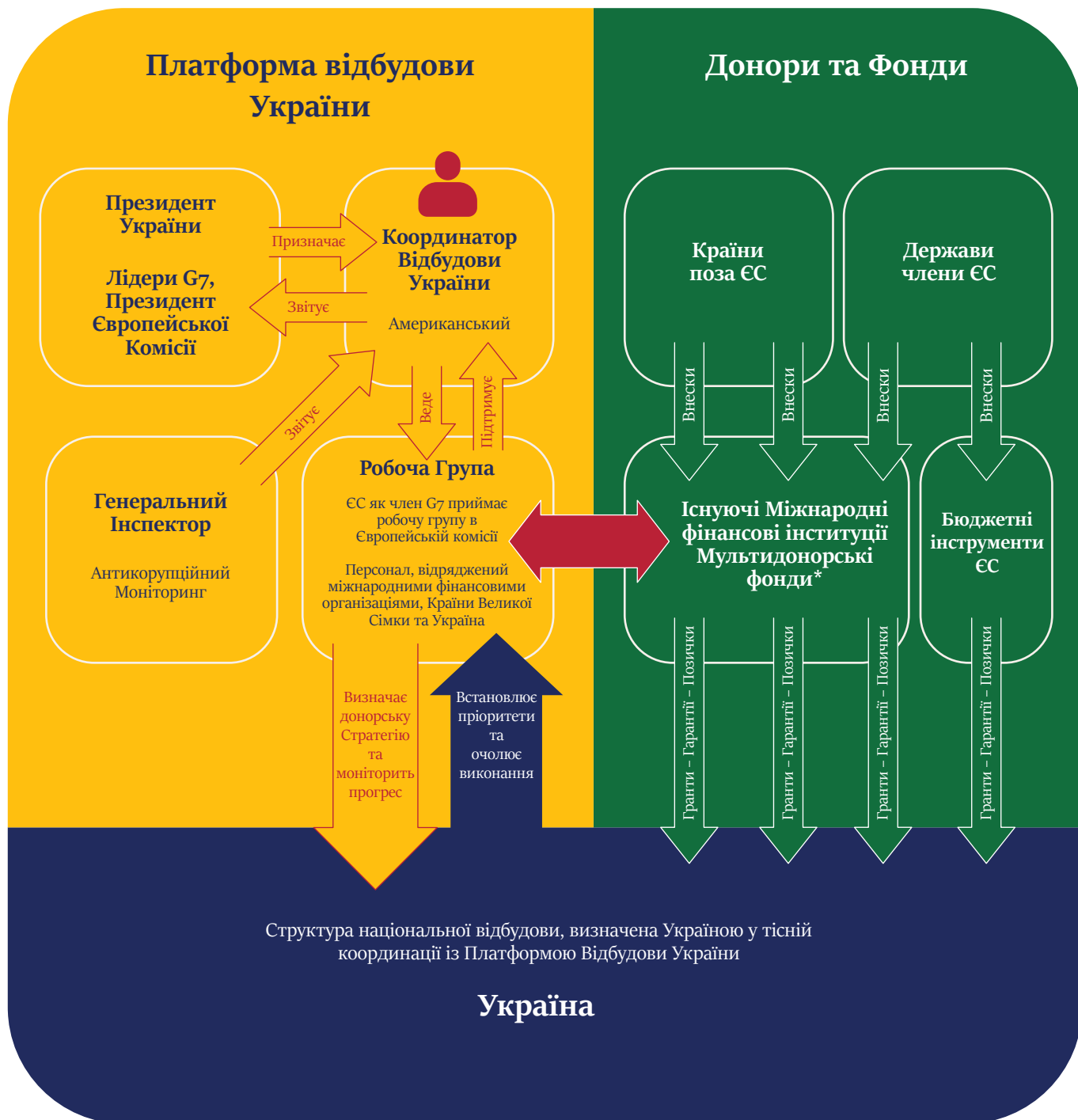
Різні міжнародні фінансові інституції повинні бути заохочені використовувати їхні чинні інструменти, такі як мультидонорські фонди, щоб привабити капітал. Нагляд мусить відбуватися через існуючі механізми Міжнародного валютного фонду та комітети вкладників. Країни-донори повинні обрати їхні найкращі інституції чи навіть розподілити їхні гранти, позички чи гарантії поміч численними міжнародними фінансовими інституціями із врахуванням спеціалізації останніх. Найкраще було б працювати через Міжнародний Валютний Фонд, Світовий Банк чи Європейський Банк Реконструкції та Розвитку. Усі ці органи стосуються Росії та її «безмежного друга». Китай серед їхніх вкладників, але прямий вплив цих країн є лімітованим. Окремі розвинуті банки уже прийняли їхні процедури, щоб запобігти втручанням Росії у справи щодо України. Деякі донори можуть забажати працювати із Європейським Інвестиційним Банком, щоб уникнути цього виклику, хоча його доступність до неєвропейських донорів може бути виправлена у майбутньому.

Ця відкрита система дозволить усім донорам дотримуватись індивідуальних підходів без потреби заново винаходити колесо. Крім того, це дозволить неєвропейським країнам, таким як Канада, Японія, Великобританія та США забезпечити внесок та здійснювати оптимальний нагляд всередині структури, спрямованої на євроінтеграцію України.

Однак, задля сильної та ефективної, відкритої та інклюзивної системи донорська координація не може обмежуватись лише обміном інформацією.

МАЛЮНОК 2

# Архітектура відбудови України



\*Міжнародні фінансові інституції можуть використовувати різну термінологію для їхніх відповідних мультидонорських фондів.

# Відбудова потребує лідерства: Платформа відбудови України повинна очолюватися координатором відбудови, спочатку високопоставленим американцем, призначеним G7 та Україною.

Платформа відбудови України потребує сильного лідерства. Слабка донорська координація, особливо у поєднанні зі слабким поствоєнним врядуванням у Києві, не буде достатньою.

Тому Велика Сімка та Україна мусять визначити координатора із відбудови на обмежений, відновлюваний період. Координатор має бути політичною фігурою або особою із доступом до лідерів світового капіталу, а також підзвітним лідерам Великої Сімки та України.

Необхідно знайти правильний баланс між оперативною групою політично об'єднаних країн, зосереджених навколо G7, і тісно пов'язаних демократій. Крім того, мусить бути гарантоване включення усіх країн, зацікавлених у внеску у відбудову України. Особливо це стосується Китаю. Таким чином, сукупність підтримки може бути описана, як Велика Сімка ++; ось чому Велика Сімка плюс

політично вирівняні демократії плюс додаткова підтримка із інших глобальних внесків.

Ця ідея структури G7++ відходить від пропозицій, зокрема інституцій ЄС, які передбачають, що платформу відновлення очолять Україна та Європейська комісія. Поки комісія потребує грати центральну роль, яка лише зростатиме, доки країна рухатиметься шляхом євроінтеграції, керівництво Платформою Відбудови України має покладатися на G7 та її партнерів, щоб забезпечити інклюзивність і можливість залучити необхідний капітал.

Перший координатор відбудови мусить бути американцем із глобальним статусом, оскільки використання влади та престижу США гарантуватиме, що глобальний союз по відбудові рухається разом. Це також допомогло б отримати внутрішню підтримку США. Післявоєнне безпекове середовище України є також фактором цього вибору. Подальші координатори могли би бути європейськими, відображаючи зростання відповідальності за довготерміновий процес ЄС.

Координатор повинен мати значну автономію та владу приймати рішення. Його чи її ключове завдання полягатиме у забезпеченні єдиного співрозмовника для української влади, розробити стратегію, розвинути інституційні механізми для спрямування коштів на реконструкцію, вибудувати підзвітну та прозору систему прийняття рішень, координувати усі джерела допомоги, та забезпечити нагляд у реальному часі. Необхідно обговорити, чи може координатор мати повноваження відкладати або припиняти допомогу, з огляду на контрольну роль комітетів донорів для окремих мультидонорських фондів. Координатор мусить бути відкритим для внесків громадянського суспільства задля покращення прозорості.

## 7

### Створіть робочу групу: Координатор відбудови повинен створити робочу групу, покладаючись на Європейську Комісію.

Координатор відбудови повинен створити робочу групу, щоб допомогти організувати та координувати Платформу Відбудови України, а Європейська Комісія найкраще підходить для його проведення. Робочу групу повинен очолювати офіційний представник ЄС, який підпорядковується координатору з відновлення; робоча група має складатися з представників міжнародних фінансових інституцій, України, країн-донорів та посадових осіб ЄС. Покладаючись на Європейську Комісію, члени робочої групи також повинні допомогти мінімізувати будь-які відхилення євроінтеграційного процесу як процедур відбудови.

Координаційна група на рівні країни могла б також бути заснована із включенням групи послів країн Великої Сімки у Києві, місцевих представників міжнародних фінансових інституцій, делегації ЄС та українського Уряду. Делегація ЄС повинна виконувати функцію зв'язкового між робочою групою та координатором відбудови. Головний обов'язок групи – подолання викликів на рівні країни, а також розв'язання наскрізних проблем, що виникають здебільшого на рівнях програми та постачання допомоги.

# Використовуйте партнерство та власність: Відбудова України має втілювати партнерство, за якого Україна бере на себе відповідальність і визначає пріоритети, а донори встановлюють умови.

Платформа Відбудови України повинна втілювати дух партнерства між Україною та її донорами.

Залежить від українців, як вони визначать своє майбутнє. Україна уже представила свій Національний План Відновлення. Структура Платформи Відбудови України має бути узгоджена із цим Національним Планом Відновлення, який визначає пріоритети та напрям євроорієнтованої модернізації країни. Національний план відновлення є ключовим компонентом її відповідальності за цей процес. Україна також повинна відрядити посадовців до робочої групи з відновлення для підтримки її завдання, поліпшення її локальних знань, досягнення інформаційної рівноваги, та зміцнення духу партнерства (див. мал. 3).

Все це важливо підкреслити, оскільки українці будуть «зрозуміло чутливими до іноземного втручання в їхню реконструкцію», як зазначає американський економіст Баррі Айхен Грін. «Але іноземний нагляд є цінною іноземною допомогою, особливо, у масштабі того, що вимагає Україна».

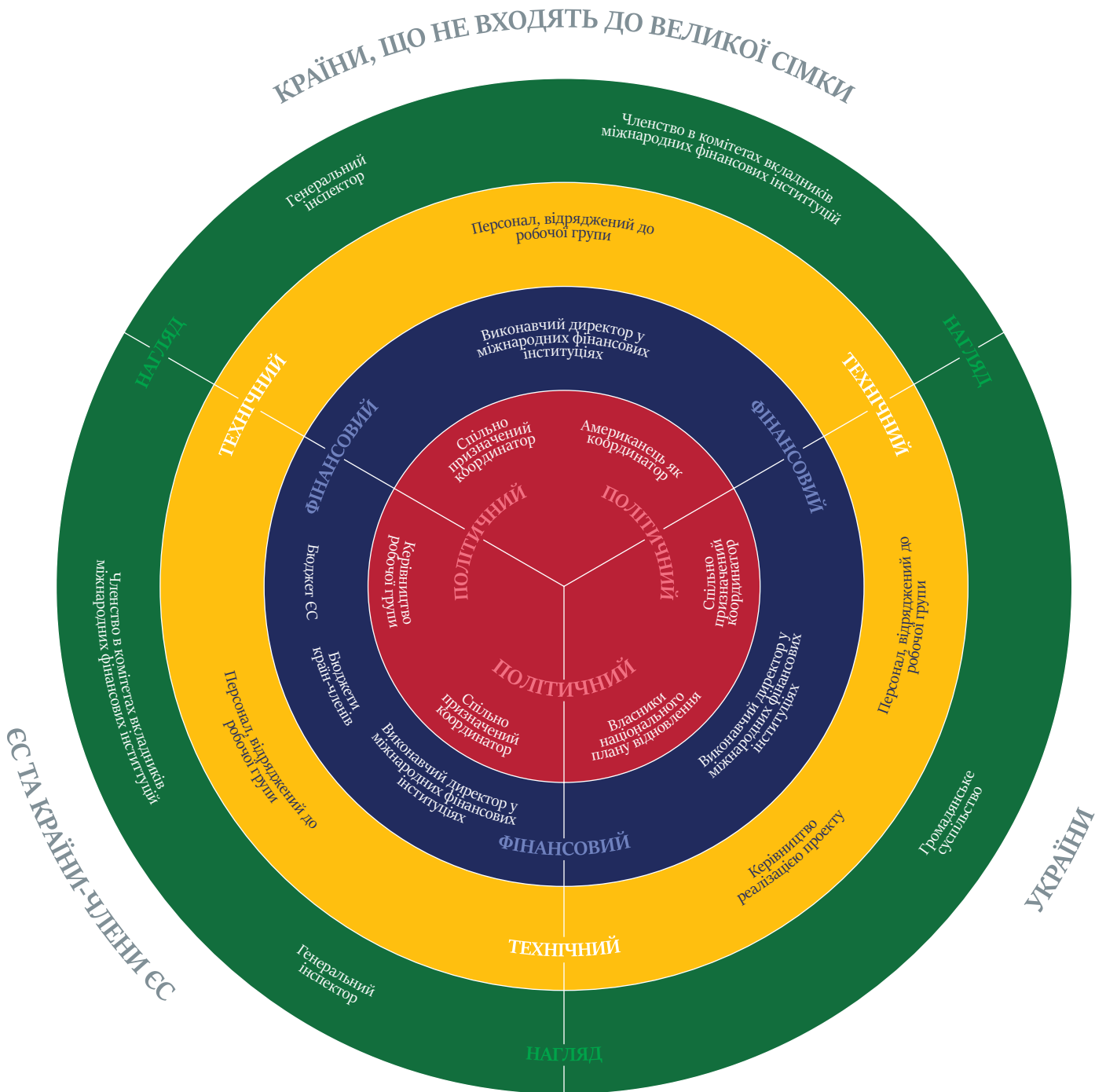
Партнери Платформи Відбудови України найкраще підтримають країну шляхом укладання угоди на принципах виплати допомоги із подальшим гарантуванням, що умови для досягнення її національних цілей забезпечено. Фінансування буде прив'язане до впровадження необхідних, узгоджених реформ.

Допоки Платформа Відбудови України не забезпечуватиме узгоджений механізм фінансування та єдиний набір умов, усі партнери повинні дотримуватись тих самих координаційних принципів. Координатор відбудови повинен зробити пріоритетом спрощення координації між спонсорами, щоб погодити ці принципи.

Цей процес забезпечить отримання Україною запланованих коштів і подальшу інтеграцію в ЄС, допоки уряди донорів можуть більш легко сприяти внутрішній підтримці для допомоги, котра залучає великі суми грошей платників податків. І навпаки, відхід від принципів обумовленості та графіка реформ, ймовірно, уповільнить або обмежить переказ коштів, поставить під загрозу відновлення та послабить внутрішню підтримку в країнах-донорах.

МАЛЮНОК 3

Спільна зацікавленість



# ПОСЛІДОВНІСТЬ

## Зростаєте поступово: Базова допомога не може чекати: вона є потрібною доти, доки триває війна.

Зусилля щодо термінової допомоги є необхідними, допоки триває війна. Гуманітарна допомога повинна надходити й підтримка інфраструктури має бути відновлена. Надходить зима; й потреби домогосподарств та систем опалення є величезними. Критична інфраструктура потребує залучення енергетичної мережі, вишок мобільного зв'язку та Інтернету, систем водопостачання та каналізації, автострад та залізничних шляхів, портів та зернових терміналів, лікарень і медичних служб. Донори призвичаєні до цього виклику, оскільки це схоже на реагування на стихійне лихо. Система невідкладної допомоги, фонди та установи, розташовані в Європі, США та інші демократичні країни. Багато із них уже активно діють в Україні. Ті, котрі ще не діють, мусять бути долучені до цього.

Відновлення критичної інфраструктури є суттєвим не лише у зв'язку із базовими потребами українського населення, але й тому, що це становить «хребет» робочої економіки. Із врахуванням перебігу війни та масштабів руйнації, необхідно уникнути остаточного колапсу економіки. Крім того, перезапуск української економіки, що зупинилася чи зазнала краху, коштуватиме значно дорожче, ніж допомога країні у виживанні та її реабілітації, навіть якщо військові дії триватимуть.

Може застосовуватися географічна диференціація. Відносно мирні та безпечні регіони можуть бути придатними для суттєвої допомоги критичним інфраструктурним проектам, котрі також сприятимуть локальній економічній діяльності. Відносно безпечний захід України наразі приймає мільйони внутрішньо переміщених осіб. Негайні інфраструктурні покращення є необхідними для обслуговування цих людей, для спроможності економіки, а також для забезпечення продовження громадського життя.

Експертиза міжнародних організацій, таких як Світовий Банк та Міжнародний Валютний Фонд, зі значним досвідом роботи в нестабільних і постраждалих від конфліктів економіках буде корисною для визначення того, де в Україні втручатися та яким чином. Крім того, допоки незрозуміла різниця між цілком мирними та постраждалими від війни регіонами України, заклики щодо регіональної послідовності зрештою є політичним рішенням.

**Будьте терплячими, навіть якщо це важко: Війна, що триває, значно ускладнює економічне планування та вимагає відтермінування рішень щодо довгострокових проектів модернізації.**

На противагу ситуації із досягненням Плану Маршалла, найбільш базові фізичні та політичні умови визначення майбутнього України залишаються невизначеними. Такий стан речей є очевидним викликом для економічного планування поза негайними потребами у допомозі та відновленні.

Ступінь української післявоєнної цілісності є непередбачуваним. Багато буде залежати від того, чи закінчиться війна переговорами, чи конфлікт стане замороженим і базуватиметься на потенційно нестійкому режимі припиненні вогню. Ця невизначеність добряче обмежує економічне планування і збільшує сумніви щодо того, коли країна стане «придатною для інвестицій». Без безпеки приватні інвестори часто йтимуть геть, а гроші надходитимуть лише із публічних джерел. Це суттєво скорочує загальну суму можливого фінансування на відбудову, оскільки стійкі іноземні розвиткові інституції не працюватимуть за таких умов. Таким чином, певна терплячість є необхідною, особливо зі сторони українців, де її не вистачає зі зрозумілих причин».

# 11

## Відбудова у чотири етапи:

Відбудова повинна відбутись у чотири етапи: допомога, будівництво, модернізація та доступність до ЄС.

Український Національний План Відбудови передбачає поступове нарощування діяльності із «поступовим зростанням апетитів». Цей реалістичний підхід повинен узгоджуватися із послідовним підходом у чотири етапи: допомога, реконструкція, модернізація та доступ до ЄС.

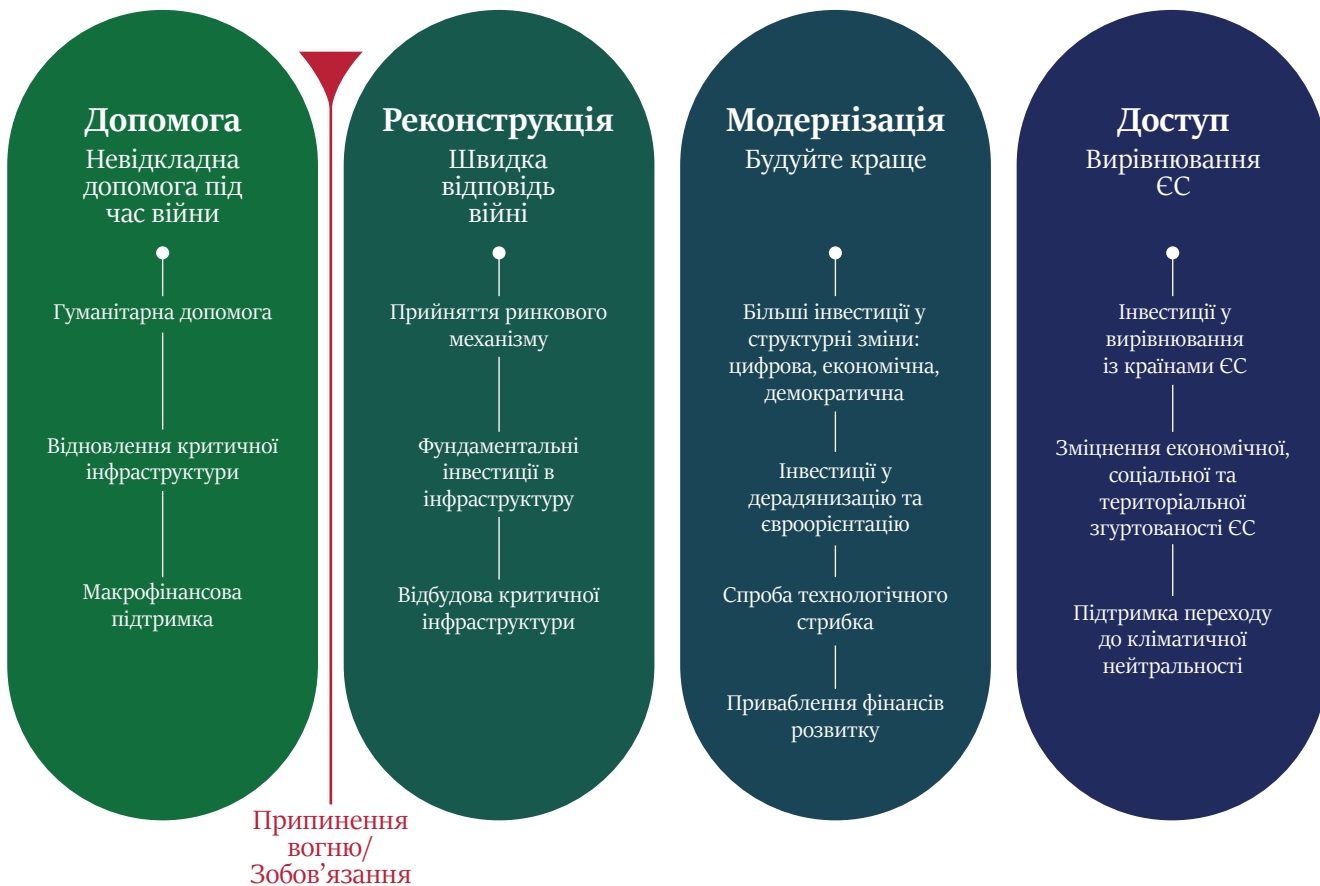
- Фаза **допомоги** охоплює невідкладну допомогу, потрібну доти, доки триватиме війна. Вона зосереджується на гуманітарній допомозі та відновленні критичної інфраструктури.
- Фаза **реконструкції** є швидкою повоєнною відповіддю. Вона концентрується на погодженні ринкового механізму виділення коштів. Більш ґрунтовні інвестиції можуть надходити в інфраструктуру, включно із соціальною.
- Фаза **модернізації** сіє насіння нової України, яка народжується — і відбудовується кращою — з попелу війни: більш діджиталізованої, більш екологічної, більш демократичної та більш орієнтованої на ЄС. Більші інвестиції можуть бути спрямовані у структурні зміни. Основними цілями на цей період будуть технологічний стрибок вперед і залучення іноземного капіталу.
- Фаза **доступу** передбачає інвестиції, котрі ще більше вирівнюватимуть Україну та ЄС (Див. мал. 4).

Ці чотири етапи можуть широко поєднуватися із різними інструментами й, можливо, різними донорами. Допомога може бути підтримана шляхом невідкладного фінансування, тоді як реконструкція і модернізація вбачатимуться в індивідуальних програмах міжнародних фінансових установ. ЄС та його країни-члени будуть залучені в усі чотири фази. Фонди, пов'язані із євроінтеграцією, походять лише із ЄС. Цілком ймовірно, що міжнародні зусилля поза ЄС будуть виведені на перший план, оскільки інтереси міжнародної спільноти у допомозі Україні будуть слабшати, допоки зобов'язання ЄС будуть зростати, так як доступ країни ставатиме більш реалістичним та ближчим (Див. мал. 5).

Складно передбачити тривалість кожної фази. Перш за все, тому, що незрозуміло, скільки триватиме війна і скільки ще шкоди вона завдасть Україні. По-друге, тому, що швидкість євроінтеграції України складно передбачити (хоча він, швидше за все, буде коротшим, ніж для інших нещодавніх країн-кандидатів, враховуючи прогнозовані інвестиції та значні стимули для реформ).

МАЛЮНОК 4

Інвестиційні фази



МАЛЮНОК 5

Послідовність фінансування\*

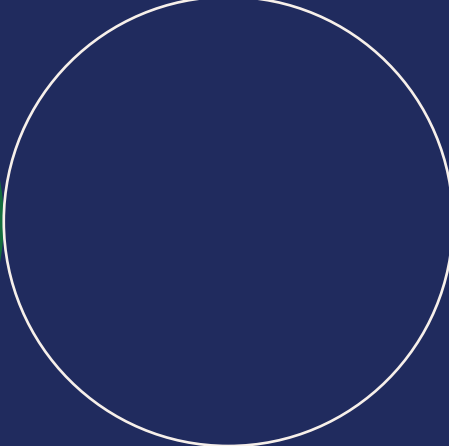
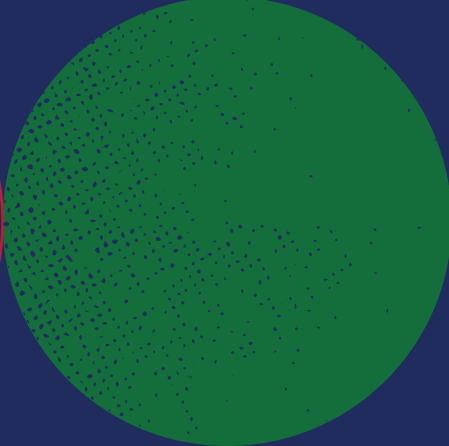
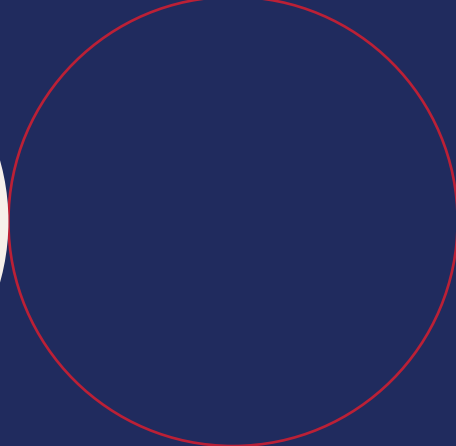
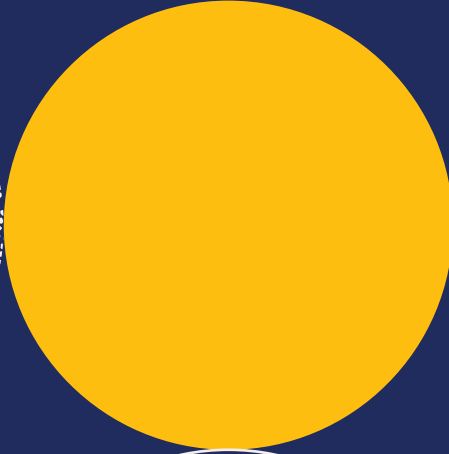
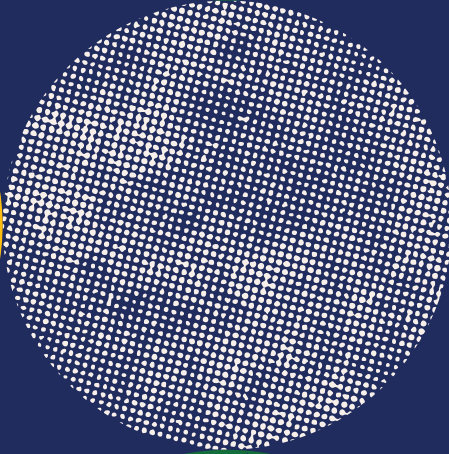
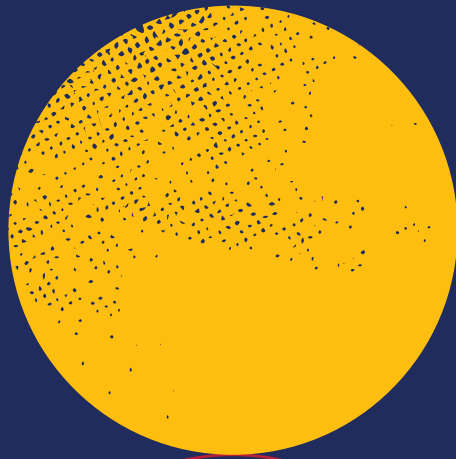


\*Схематична ілюстрація

\*\*Макрофінансова допомога та допомога по відбудові

\*\*\*Залежність від правових реформ у країнах Великої Сімки або мирної угоди залишається невизначеним

# ФІНАНСУВАННЯ



# Визначення пріоритетів військової допомоги: Надзвичайна фінансова ситуація в Україні, оскільки війна триває, може вимагати ще однієї програми МВФ у 2022 році.

Україна має коротко- та довготермінові фінансові потреби. Ці поточний фінансовий пропуск оцінюється Міжнародним Валютним Фондом у розмірі 5-6 трильйонів на місяць, половина з яких фінансувалася Національним Банком України через грошове фінансування та через випуск місцевих облігацій урядом. Це нестабільно. Донори повинні вжити негайних заходів, щоб запобігти тиску гіперінфляції на українську економіку.

Останні угоди між урядами Великої Сімки та основою приватного сектору щодо добровільного репрофілювання та дворічного відтермінування платежів Україною за іноземним боргом є конструктивним кроком. Адміністрований рахунок МВФ, відкритий у квітні 2022 року для донорів для спрямування грантів і позик на невідкладні бюджетні потреби України, є важливим каналом, але уряди-донори та ЄС повинні виконувати свої зобов'язання.

Нова позичка Україні від Міжнародного Валютного Фонду пізніше цього року, як запропоновано урядовцем центробанку країни, могла б стабілізувати короткотермінову невідкладну допомогу. Для пом'якшення фінансових ризиків для Міжнародного Валютного Фонду не позичаючи великі суми постраждалому від війни члену, ЄС міг би через свій регулярний бюджет надати МВФ перші збитки або інші фінансові гарантії для значної частки своїх позик Україні. Таке використання бюджетних ресурсів ЄС повинно бути аналогічно неявним гарантіям єврозони, наданих для захисту МВФ від впливу Греції після 2010 року.

9 Це не повинно бути реакцією трійки «Міжнародний Валютний Фонд – Єврокомісія – Європейський Центральний Банк», а програмою МВФ під повним і виключним контролем МВФ. ЄС повинен бути залученим лише через фінансові гарантії МВФ щодо його впливу на Україну в триваючій війні, надані через стратегічний інтерес ЄС у забезпеченні життєздатного українського уряду.

10 Європростір через Європейський фонд фінансової стабільності та Європейський механізм стабільності, забезпечений двома третіми програми фінансування Греції після 2012, яка, зі статусом суперстаршого кредитора МВФ значно зменшила фактичний кредитний ризик МВФ. Добровільне репрофілювання боргу приватного сектора в липні 2022 року функціонально еквівалентно реструктуризації грецьких приватних боргів у 2012 році, хоча й набагато менш фінансово витратне.

**Визнайте обмеження:** Загальна сума на відбудову залишається невідомою упродовж війни, що триває. Донори повинні уникати неправдивих визначень та фальшивих надій.

Над Україною – густий туман війни, й загальна вартість конфлікту захована у цьому тумані. Упевненість щодо обсягів інвестицій неминуче є помилковою впевненістю, доки тривалість і результат війни невідомі; ступінь миру, прийнятний для України – невловимий, і кінцеві масштаби національної території, яку потрібно відбудувати, залишається незрозумілим.

Короткотермінові фінансові потреби українців знати легше. Оцінка МВФ щодо поточного фіскального дефіциту в 5–6 мільярдів доларів на місяць передбачає потребу приблизно в 60 мільярдів доларів макрофінансової допомоги для однорічної війни або 90 мільярдів доларів за 18 місяців. Якщо припустити обмежений випуск облігацій внутрішньої державної позики та деяке скорочення іноземних резервів (але також припинення прямого монетарного фінансування центральним банком), більшу частину цього

дефіциту мають покрити країни-донори та міжнародні фінансові організації протягом наступних 12–18 місяців.

Уряд зацікавлений у реалізації довгострокових національних проектів для відновлення післявоєнної України, оскільки країна розпочинає євроінтеграційний процес разом із економічною переорієнтацією на Захід, декарбонізацією, економічною модернізацією та складними антикорупційною реформою та реформою верховенства права. Її Національний План Відбудови передбачає 750 мільярдів доларів США до 2023 року. Національний План Відновлення уникає фальшивих сподівань, що донори забезпечуватимуть більшість із цієї суми та визначає, що інвестиції здебільшого будуть надходити із глобальних приватних та національних джерел.

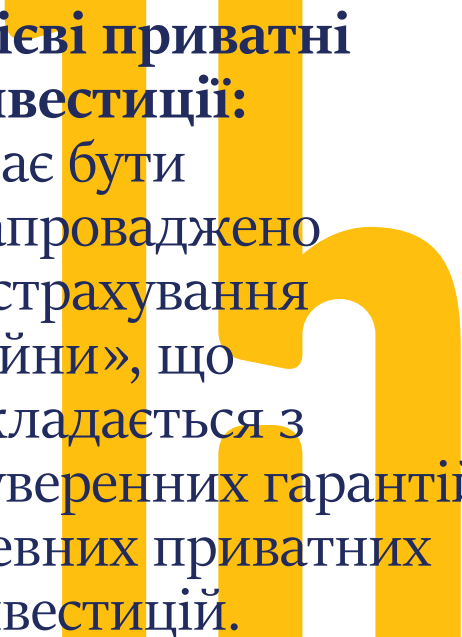
Згідно з Київською Школою Економіки, вартість шкоди, завданої українській інфраструктурі у серпні 2022 р., становить 108,3 мільярди доларів США. Більш, ніж третина цієї шкоди завдана цивільному населенню; зокрема, постраждало більше 1 мільйона сімей. Якщо боротьба продовжиться в межах актуальних сьогодні локацій і Росія провалить анексію значних нових українських територій, кількість постраждалих сімей не зросте критично.

Припускаючи, що реконструкція триватиме роки, витрати зростатимуть відповідно, що має зробити розміри проекту доступними для донорів.

**14**

**Спочатку гранти:  
Гранти у донорській  
допомозі повинні  
становити значну  
частку.**

Відбудова базової інфраструктури, більшість котрої наразі фінансується українськими платниками податків, вимагає фінансування на основі грантів і не може покладатися лише на кредитування на комерційних умовах чи навіть пільгових умовах, оскільки здійснюється міжнародними фінансовими інституціями. Також українці не зможуть відновити свою країну за допомогою платної інфраструктури, наприклад, платних доріг. На сьогоднішній день офіційні двосторонні кредитори України прийняли добровільне продовження терміну погашення своєї частки існуючого зовнішнього боргу, який уже еквівалентний понад 60% довоєнного ВВП. Враховуючи прогноз МВФ про скорочення ВВП України у 2022 році не менше ніж на 35 %, цього року боргове навантаження країни у відношенні до ВВП суттєво зросте. Додавання до боргу України потреб у реконструкції та фінансуванні ризикує перевантажити економіку, яка потребує інвестування в повну переорієнтацію на Захід, щоб зрештою стати економічно життєздатним і конкурентоспроможним членом ЄС. Потреба значних додаткових фінансових зобов'язань від існуючих приватних кредиторів може загрожувати післявоєнному доступу України до приватних боргових ринків. Донори із ЄС, зокрема, повинні бути свідомі потреби зберегти управління боргом країни в цілому та на рівні загального урядового боргу, оскільки він прагне відповідати фіскальним правилам Економічного та валютного союзу ЄС, а також Пакту стабільності та зростання. Із цієї причини допомога і фінансування відбудови повинно бути доступним у вигляді грантів – фінанси, що є швидко доступними, не повинні бути такими, дозволяти більшу свободу їх використання та не загрожувати кредитоспроможності України.



**Дієві приватні інвестиції: Має бути запроваджено «страхування війни», що складається з суверенних гарантій певних приватних інвестицій.**

Навіть за умови припинення вогню чи мирного урегулювання реконструкція України розпочнеться у нестійкому середовищі, котре, можливо, включатиме ризики поновлення російської агресії. За відсутності політичного втручання, ця ситуація цілком можливо довгий час стримуватиме гравців приватного сектору, особливо, закордонних, від прямої участі у реконструкції та інвестування у неї. Страхові внески, якщо вони взагалі є доступними, будуть непомірно високими для того, щоб розпочати економічну діяльність у приватному секторі.

Західні уряди повинні пропонувати приватним інвесторам залучення до реконструкції України шляхом розширеної та добре субсидованої версії страхування політичних ризиків чи кредитного поліпшення, котрі традиційно пропонуються міжнародними фінансовими інституціями або національними експорто-орієнтованими агенціями для покриття порушення контракту, експропріації, громадянські заворушення або навіть спалахи війни в країнах призначення. Таке «воєнне страхування» очевидно покриватиме ризики гравців щодо будь-якого майбутнього знищення реконструйованих активів і травмування персоналу Росією під час діяльності або інвестування в Україні.

«Воєнне страхування» для України повинно стимулювати приватних інвесторів прийти або повернутися в Україну. Довоєнний ВВП країни на душу населення становив близько 15% від середнього по ЄС, а країни-члени ЄС, бідніші, ніж ЄС в середньому, отримували вливання прямих іноземних інвестицій упродовж їхнього вступного періоду. Інвестори хотіли скористатися перевагами нещодавно передбачуваних бізнес-умов та покращити умови торгового права, пов'язані із прийняттям у ЄС *Acquis Communautaire* (правова концепція в системі європейських правових норм). «Воєнне страхування» повинно відігравати ключову роль, охоплюючи ранню частину переходу від воєнної економіки до перспектив членства України в ЄС, оскільки ранній доступ до приватних інвестицій матиме вирішальне значення для траєкторії економічної відбудови.

# 10

**Будьте прозорими:**  
Для користі їхніх  
платників податків  
країни-донори  
та ЄС повинні  
використовувати  
енергійні та прозорі  
дебати щодо розміру  
їхніх зобов'язань.

Масштаб фінансових запитів на довгострокову відбудову України пов'язаний із умовами закінчення війни. Тип доступних фінансів також залежатиме від результату війни. Китай є водночас і головним потенційним донором, і троянським конем. Він має фінансові ресурси і спроможність швидко рухатися, котрі Україна може розцінювати як спокусливі. Але досвід свідчить, що Пекін пропонує гроші на згубних умовах. Оскільки Китай, швидше за все, захоче бути гравцем у відбудові України, то найкраще було б мати його у середовищі донорів, а не поза ним. Його, як й інших донорів, слід заохочувати спрямовувати свою допомогу через міжнародні фінансові інституції. Але Китай, швидше за все, зрештою віддасть перевагу частковому використанню своїх національних інституцій. Прийняття цієї допомоги чи подібної внутрішньої допомоги від інших країн, які не є членами G7, вирішуватиме Україна.

Членство України у ЄС передбачає, що ЄС повинен надавати основну частину економічної допомоги, а інші донори скорочують свою допомогу. Фіксована природа Багаторічної Фінансової Рамки ЄС обмежує її фінансову гнучкість, але це не стосується країн-членів. ЄС та її члени могли б досягти своїх фінансових цілей для України через поєднання прямих бюджетних грантів ЄС, позичок, грантів та гарантій країн-членів, а також наддовгострокові пільгові звичайні позики. Гранти Україні, фінансовані через загальний борг ЄС, буде суперечливим у деяких країнах-членах, оскільки вони будуть сприйняті як позичка «на вічне віддавання». Так само суперечливим буде збільшення відносної ваги двосторонніх внесків держав-членів або перегляд Багаторічної Фінансової Рамки.

Лідери ЄС повинні прагнути до обговорення цих альтернатив. Неможливість піднятися до цього довгострокового економічного виклику неминуче призведе до зниження рівня амбіцій проекту відновлення України.

Лідери ЄС будуть вимушені прийняти рішення щодо фінансування якнайшвидше, оскільки інші донори обумовлюватимуть і масштабуватимуть свою участь у відновленні України на основі прикладу ЄС. США, зокрема, хотітимуть побачити ймовірний шлях зростання відповідальності ЄС за фінансування Платформи Відбудови України перед тим, як він візьме на себе зобов'язання робити внески на ранніх фазах допомоги та реконструкції.

# РОСІЙСЬКІ АКТИВИ

ПРОЕКТ ВІДНОВЕЛІННЯ УКРАЇНИ В ДУСІ ПЛАНУ МАРШАЛА

# 17

## Ні безкарності: Росія мусить створити фонди для покриття окремих витрат на відбудову України.

Немає сумніву, що Росія була агресором у вторгненні в Україну. Попри безповоротну цінність життів українців, відбудова української економіки та інфраструктури оцінюється у трильйони доларів. Щоб забезпечити справедливість для українських людей та допомогти зростанню необхідні суттєві суми. Західні уряди повинні підтримати зусилля України зробити зрештою російські фінанси частиною відбудови.

Тоді як моральна сторона російського внеску є зрозумілою, юридична є більш складною, хоча немає жодних сумнівів, що Росія є агресором і порушує міжнародне право.

Ремарації мають зрозумілу основу в міжнародному праві, але вони, зазвичай, є частиною мирного договору, що нав'язується переможений стороні або вирішується через офіційні багатосторонні або судові

процеси. Оскільки такий мирний договір наразі є непередбачуваним, Рада Безпеки ООН блокується російським правом на вето, Міжнародний суд не має повноважень щодо виконання, то незрозумілим залишається шлях забезпечення російських репарацій відповідно до міжнародного законодавства.

Тому західні уряди повинні дослідити інші можливості. Вони включають конфіскацію більш, ніж 300 трильйонів доларів активів російського Центробанку і 30 трильйонів доларів приватних російських активів, котрі мусять бути заморожені.

Існують юридичні та політичні перешкоди для їх вилучення. Приватні російські активи важко відстежити, так само як і довести нелегальну діяльність їх власників. Вони також отримують вигоди від сильного легального захисту, включаючи право на приватну власність, закріплену у багатьох конституціях західних країн. Активи Центрального Банку чітко пов'язані із агресором у війні, зокрема, російською державою, і велика залучена сума робить їх більш привабливим пріоритетом. Крім того, їх вилучення супроводжується ризиком відплати. Росія та інші держави могли б повернути на батьківщину їхні резерви із західних банків, розуміючи роль євро та долара у глобальній фінансовій системі.

Уряди Великої Сімки мусять переконати інші країни, що їхні резерви залишаються у безпеці і що поточні умови є унікальними, і що захоплення російських резервів навряд чи повториться в майбутньому.

Крім того, морально-політична справа, українські фінансові потреби та превентивний вплив на вилучення російських активів переважають навіть значні ризики. Та й альтернативи, такі як безкарність Росії за цю війну, звернення до західних платників податків з проханням ще більшого внеску у відбудову України або зменшення амбіцій, пов'язаних з відновленням України — були б гіршими.

## Захоплення активів потребуватиме часу:

Захоплення активів  
центрального банку  
Росії може стати  
лише частковим  
фондовим джерелом  
для відбудови  
України та лише на  
тривалий період.

Правова невизначеність та політичні міркування, що запобігли вилученню заморожених приватних активів і активів російського Центробанку до сьогодні, на жаль, не будуть розв'язані найближчим часом, роблячи непридатним рішення про короткотермінове фінансування України.

У червні лідери Великої Сімки зобов'язались дослідити використання заморожених російських активів, але зробили це залежним від реформ національного права окремих країн. Канада уже прийняла законодавство, що робить можливим вилучення активи осіб та суб'єктів, що перебувають під санкціями, але очікується, що це буде оскаржено в суді. Судові перемоги претендентів можуть зашкодити зусиллям західних урядів, а також України, що є застереженням від поспішного прийняття законодавства.

Оскільки рішення про конфіскацію російських активів приймаються на національному рівні, такі кошти не стануть доступними відразу, а залежатимуть від різної швидкості законодавчих процесів – у найкращому випадку. В окремих випадках це може не статися ніколи. Тому кінцева сума залучених російських активів, придатних до використання, не може бути відома.

Якщо виявиться неможливим створити правову основу для вилучення під час війни, використання російських активів може стати частиною врегулювання. Якщо Росія погодить внесок на відбудову України, то її заморожені фонди можуть бути звільнені. Це єдиний шлях для Росії використати хоча б частину цих активів знову. Вона все ще може віддати перевагу залишити кошти замороженими, ніж робити внески у реконструкцію. Але ціна для Росії за таку поведінку – перманентно заморожені Заходом активи, навіть якщо вони не будуть вилучені на підтримку України.

# ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

ПРОЕКТ ВІДНОВЕЛІННЯ УКРАЇНИ В ДУСІ ПЛАНУ МАРШАЛА

# Реформи верховенства права повинні бути проведені найпершими: Перший транш фонду довготермінової відбудови має залежати від впровадження Україною початкових реформ верховенства права.

Зміцнення верховенства права має величезне значення для відбудови України. Успішне завершення, впровадження та правова охорона довготривалого верховенства права та судових реформ є критичними і мусять бути передумовами для ефективної реалізації проектів із реконструкції, а також для досягнення довіри країн-донорів. Це також є каталізатором для приваблення в Україну приватних інвесторів та для початку переговорів про вступ до ЄС. Тому виплата коштів на реконструкцію повинна бути частиною початкових реформ верховенства права упродовж фази допомоги.

Політичний та судовий обструкціонізм в Україні неодноразово затримував прийняття та імплементацію реформ верховенства права та впливав на зусилля щодо боротьби з корупцією. Сучасний політичний імпульс базується на широкому суспільному консенсусі

пріоритетності євроінтеграції, що представлена як можливість для парламенту країни провести ключові реформи негайно. Стійкого прогресу повинно бути досягнуто до кінця 2022 року. Це слугуватиме потужним сигналом донорам та їхнім платникам податків про політичні зобов'язання України щодо покращення верховенства права та зростання спроможності країни поглинути великі суми грошей на реконструкцію із довірою донорів.

З моменту вторгнення парламент залишився робочим і продемонстрував єдність щодо підтримки воєнних зусиль. Популярність Президента Володимира Зеленського як лідера воєнного часу дозволяє йому «протискати» реформи навіть у супереч інтересам впливових груп. У той же час, війна та кандидатство до ЄС поклато край впливу олігархів, відкривши вирішальне вікно можливостей для початку реформ.

Початкові кроки повинні включати реформування Конституційного Суду та охорону незалежності та безперервності діяльності антикорупційних установ, зокрема, Національного Антикорупційного Бюро, Спеціалізованого Антикорупційного Прокурорського Офісу та Агентство з повернення та управління активами. Ключові кроки підкреслені у думці Європейської Комісії щодо заявки України та членство. Його досягнення є передумовою для просування вперед у процесі вступу. Заявка України буде предметом звіту Комісії за 2022 рік. Міжнародні фінансові інституції та донори повинні розглядати лише виділення коштів на етап реконструкції після того, як будуть виконані умови реформи на початковому етапі допомоги.

**Фінансування лише  
із доданим рядком:  
Координатор  
відбудови  
мусить умовно  
координувати  
принципи між  
донорами та  
контролювати хід  
реформи.**

За відсутності центрального цільового фонду було б бажано, щоб усі донори застосовували спільні умови. Однак, малоімовірно, що це станеться у зв'язку із великою кількістю фондів та міжнародних фінансових інституцій із їхніми власними умовами. Різні типи необхідної фінансової підтримки, починаючи із ранньої макрофінансової допомоги і закінчуючи позичками від приватного сектору, від грантів до гарантій, складають єдиний набір умов. Тим не менш, існує довга історія суперечливих умов донорів, які гальмують відновлення та реконструкцію. Таким чином, координаційний механізм був би необхідний для забезпечення сумісності умов та прихильності до однакових зобов'язань донорів та українського уряду. Це полегшило би уряду виконання умов та спростило б моніторинг процесу.

Міжнародні фінансові інституції нав'язують різні типи умов отримувачам позичок і грантів. На регуляторному та технічному рівні виплата коштів, особливо позичок, залежить від оцінки та моніторингу стандартів. Такі механізми включають перевірку добросовісності позичальників, дотримання правових стандартів і запобігання корупції. Міжнародні фінансові інституції мають небагато можливостей для відхилення від них, зважаючи на їхні інституційні вимоги. Регулярний обмін інформацією та вирівнювання між їхніми виконавчими департаментами є рекомендованим. Координатор із відбудови та робоча група могли б докласти координаційних зусиль у середовищі міжнародних фінансових інституцій, аби переконатися, що умови є сумісними і що моніторинг здійснюється за схожими стандартами.

## ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Окремі міжнародні фінансові інституції, так само, як двосторонні донори також нав'язують структурні умови, що потребують політичних реформ або встановлення макроекономічних показників в обмін на позички і гранти. Процес вступу до ЄС нав'язує подібні умови. Цей тип умов вимагатиме значних зусиль від частини українського уряду й може бути дуже чутливим, оскільки він нав'язує зовнішні умови національним політикам. Невідповідності між політичними та структурними умовами різних фондів підриватимуть надійність та успіх процесу реформ. Таким чином, вони потребуватимуть тісної координації. Коли вони дійдуть до умов, координатор із відбудови муситиме відігравати сильну роль та координувати графік спільних реформ, погоджених фондами.

Усі умови повинні базуватися на вимірюваності, прозорості, параметрах, котрі можна перевірити та котрі будуть публічними й погодженими із Україною. Цього можна досягти шляхом

базування потреб реформ на пропозиціях реформ та часових рамках, визначених Матеріалами робочої групи Національної Ради із Відновлення України від наслідків війни. Покладаючись на графік та набір обмежень, визначених урядом, можна буде посилити участь України у процесі реформ та її внесок у їх послідовність.

На додачу до власних зусиль фондів щодо моніторингу відповідних програм і проектів, координатор із відбудови та робоча група повинні моніторити умови та регулярно оприлюднювати параметри реформ у звітах. Якщо і як координатор з відновлення може бути залучений до рішень про відстрочку або припинення допомоги на основі недотримання умов, необхідно обговорити під час процесу створення офісу координатора з відновлення та робочої групи. Завдання полягало б у тому, щоб не втручатися в права нагляду комітетів вкладників окремих мультидонорських фондів (див. мал. 6).

## МАЛЮНОК 6

### Умови



## Прозорість породжує довіру: Український Уряд та Платформа із відбудови України повинні регулярно оприлюднювати документи, пов'язані із відбудовою.

Щоби досягти усесторонньої довіри у процесі відбудови Платформа Відбудови України та український уряд повинні зробити прозорість ключовим принципом, котрий би дозволяв громадянам здійснювати нагляд через вільні медіа, приватний сектор та громадянське суспільство.

Це означатиме негайне оприлюднення багатьох документів, пов'язаних із проектами реконструкції, юридично можливих з огляду на обмеження конфіденційної інформації приватних інвесторів, починаючи із планування та закупівель. Це повинно бути виконано через централізовану цифрову платформу, котру необхідно створити так швидко, як це лише можливо.

Великі грошові потоки, пов'язані із процесами реконструкції, поєднані із різними міжнародними, національними, регіональними

та місцевими зацікавленими суб'єктами, містять характерний ризик неефективності використання фондів, а також ризик корупції. Публічне розкриття інформації, пов'язаної із реконструкцією, могло б допомогти запобігти дублюванню зусиль, забезпечити сталі інформаційні потоки між зацікавленими суб'єктами, а також запобігти зловживанню фінансами.

Зобов'язання донорів та України щодо прозорості посилять принцип партнерства і дозволить комплексний моніторинг зусиль щодо реконструкції. Значно необмежений доступ до інформації був би для українських громадян, громадянського суспільства та медіа передумовою розуміння процесу прийняття рішень на рівні уряду та виконання ним ролі «сторожового пса». Зрозумілі зобов'язання України щодо прозорості також слугуватимуть потужним сигналом як для країн-донорів, так і для українців, посилюючи їхню довіру до процесу відбудови та продемонструвало відповідальне використання коштів.

Цифрова платформа повинна містити інформацію щодо виконавчого процесу, прогресу у реалізації проекту та критерії, пов'язані із виплатою чи тимчасовим призупиненням допомоги. Про провал у розкритті інформації будь-якою стороною необхідно звітувати генеральному інспектору, який, у свою чергу, мусить включити цю інформацію у регулярні моніторингові звіти.

Упродовж попередніх років зусилля України щодо цифрової системи врядування помітно підвищили результативність уряду. Публічна онлайн-платформа «Прозоро» продемонструвала, як цифровізація може допомогти скоротити корупцію у публічних закупівлях. Цифровий архів щодо реконструкції повинен будуватися на цьому досвіді розробки, впровадження та впровадження електронного урядування, забезпечуючи при цьому внутрішні успішних антикорупційних заходів.



**Довір'яй, але  
перевір'яй:  
Генеральний  
інспектор повинен  
забезпечити  
незалежний огляд,  
щоб протидіяти  
корупції.**

Куди б великі суми грошей не виплачувались, існує ризик зловживання, шахрайства та марнотратства. Історія корупції в Україні робить цю тему особливо чутливою. Перший відомий випадок неправильного використання коштів на реконструкцію був би експлуатований у західних медіа і для критики використання грошей платників податків для відновлення України. Значна кількість паралельних грошових потоків міжнародних фінансових інституцій та моніторингових механізмів у подальшому ускладнить нагляд за зусиллями по відбудові.

Щоб випередити або хоча б мінімізувати неминучі випадки зловживання, Платформа відбудови України повинна створити посаду незалежного генерального інспектора, чий офіс обслуговуватиме як моніторинговий, так і наглядовий механізми та робитиме внесок у ефективне використання коштів на відновлення.

Генеральний інспектор має бути «контактною точкою» із урядами, міжнародними фінансовими установами, громадянським суспільством, громадянами та викривачами. Цей офіс повинен мати повноваження щодо інспектування роботи Платформи відбудови України, а також повноваження щодо розслідування звинувачень у неправомірній поведінці упродовж виконання проекту, забезпечення подвійної підзвітності на кожній зі стадій процесу відбудови. Регулярні звіти генерального інспектора координатору із відбудови повинні включати підсумки усієї наглядової діяльності та бути доступними на загал.

Міжнародні фінансові інституції можуть залучити генерального інспектора у свій моніторинговий механізм, систематично ділячись інформацією про неправомірну поведінку. Якщо вони хочуть бути залучені у розподіл донорських коштів для відбудови України, то міжнародні фінансові інституції будуть змушені прийняти окремі повноваження генерального директора у свої компетенції.

Хоча юридичне переслідування фінансових зловживань і корупції може виявитися складним у випадку транснаціональних грошових потоків і дублювання юрисдикцій, досвід показує, що призупинення та позбавлення місцевих підрядників права отримувати подальші державні контракти може служити корисним стримуючим засобом. Генеральний інспектор, таким чином, повинен вести записи усіх випадків неправомірної поведінки, пов'язаної із коштами на відбудову, та радити спонсорам не співпрацювати у майбутньому з індивідами та суб'єктами зі списку. Подібні механізми співпраці уже існують в окремих міжнародних фінансових інституцій, залучених до докладання зусиль по відбудові України.

**Вирішіть проблеми  
корупції:**  
Україна повинна  
приєднатися до  
Європейської  
прокуратури,  
додавши  
юридичний  
контроль ЄС до  
багатьох інвестицій.

Додатковим кроком України у підтримці судових реформ та розвитку демократії могло б стати приєднання до Європейського Публічного Прокурорського Офісу у найближчий можливий час.

Існують різні ступені інтеграції всередині ЄС, описані як «варіативна геометрія» чи «мультишвидкості Європи». Те саме стосується країн-кандидатів, які можуть брати участь у вибраних програмах політики ЄС.

Європейський Публічний Прокурорський Офіс є витребуваним у розслідуваннях, переслідування та притягнення до відповідальності за фінансові злочини проти ЄС. Цей офіс був заснований лише у 2021 році, і його роль у процесі євроінтеграції та вступу до ЄС є поки неперевіреною. Відкриття членства у Офісі для країн-кандидатів, включно із Україною, могло б зробити суттєвий внесок у їхнє вирівнювання зі судовими стандартами ЄС, а також зміцнити верховенство права на початку інтеграційного процесу. У березні 2022 року Україна стала першою країною поза ЄС, яка підписала робочу угоду із Офісом, зосередившись у ній на судовій співпраці у кримінальних справах та обміні інформацією. Повноцінне приєднання до Офісу буде запропоноване Україні якомога швидше як потужна можливість сигналізувати ЄС та Великій Сімці про наміри покінчити зі своєю загрозливою історією.

## Громадянське суспільство за столом: Громадські організації повинні бути залучені у процес відбудови із першого дня.

Оскільки сьогодні організації громадянського суспільства були хребтом демократичних реформ в Україні, вони будуть відігравати суттєву роль у повоєнній реконструкції та модернізації. Платформа відбудови України повинна допомагати українським організаціям громадянського суспільства як партнер, лідер реформи верховенства права та інших реформ, захисник потреб населення та євроінтеграції, а також як «сторожовий собака» у протидії корупції.

Громадянське суспільство забезпечило внесок у планування урядового Національного Плану Відбудови та прийняло деталізований Маніфест Громадянського Суспільства на конференції у Лугано. Подальший підйом голосів українських організацій громадянського суспільства та надання їм додаткових каналів

для інформування та формування процесу реконструкції на міжнародному рівні допоможе гарантувати, що принцип «місцевої власності» досягне низового рівня. ОГС будуть першими, хто помітить, коли донори чи реципієнти не дають результатів. Вони можуть допомогти зробити відновлення інклюзивним, стійким, орієнтованим на потреби та сталим.

ОГС повинні, зрештою, мати й консультативну роль. Деякі представники ОГС виступають за більш формальну роль у багатосторонньому процесі, враховуючи важливість ОГС у демократизації України. Проте, чим більше залучаються ОГС, тим більша потреба включати також гарантії проти будь-яких зловживань, таких як торгівля впливом через ОГС через певні інтереси.

Робоча група повинна переконатися, що представники українського громадянського суспільства можуть забезпечити зворотній зв'язок та зворотну інформацію. Це також повинно заохочувати уряд робити те саме. ОГС повинні бути здатними звітувати генеральному інспектору та робити огляди неправомірної поведінки упродовж процесу реконструкції.

Платформа Відбудови України також може призначити омбудсмена з питань громадянського суспільства, щоб забезпечити регулярний обмін, можливо, доповнений щорічним громадським самітом Відбудови України. Обмін з представниками громадянського суспільства має підтримуватися через фінансовий механізм, щоб ОГС мали спроможність підтримувати відновлення України та виконувати свою роль «сторожового пса». Механізм мікрогрантів Відбудови України міг би допомогти мобілізувати громадян для проектів відновлення, особливо на місцевому та регіональному рівнях.

Точка зору, викладена у публікації та коментарях НФМ, є лише точкою зору авторів.

Як позапартійний та незалежний дослідницький інститут, Німецький Фонд Маршалла Сполучених Штатів є зобов'язаний досліджувати добросовісність і прозорість.

**Ронья Ганстер** – науковий співробітник  
Німецького Фонду Маршалла США, Берлін.

**Джейкоб Кір'єркаард** – старший дослідник  
Німецького Фонду Маршалла США, Брюссель.

**Томас Кляйн-Брокхофф** – віце-президент та  
директор Берлінського Офісу Німецького Фонду  
Маршалла США.

**Брюс Стокс** – запрошений старший дослідник  
Німецького Фонду Маршалла США, Вашингтон,  
Округ Колумбія.

#### **Про Німецький Фонд Маршалла**

Німецький Фонд Маршалла США є позапартійною політичною організацією, відданою ідеї про те, що США та Європа є сильнішими разом. НФМ сповідує принципи демократії, людських прав, міжнародної співпраці, котрі слугували основою миру та процвітання відколи Друга Світова війна закінчилася, але перебувають під дедалі більшою напругою. НФМ працює над питаннями, критично важливими для трансатлантичних інтересів у 21 столітті, включаючи майбутнє демократії, безпеки та оборони, геополітику та піднесення Китаю, а також технології та інновації. Спираючись на спільноту людей із різноманітним життєвим досвідом і політичними поглядами та розвиваючи її, НФМ виконує свою місію, стимулюючи політичні дебати за допомогою передового аналізу та збирання, зміцнюючи громадянське суспільство та вирощуючи наступне покоління лідерів з обох сторін Атлантичний. Заснована в 1972 році завдяки подарунку Німеччини як данина плану Маршалла, GMF має штаб-квартиру у Вашингтоні, округ Колумбія, з офісами в Берліні, Брюсселі, Анкарі, Белграді, Бухаресті, Парижі та Варшаві.

**Розробка відбудови України у  
дусі Плану Маршалла:  
Принципи, структура,  
фінансування, підзвітність:  
рекомендації для країн-донорів**

Ронья Ганстер,  
Джейкоб Кіркьегард,  
Томас Кляйне-Брокхоф  
та Брюс Стокс

Вашингтон, Округ Колумбія • Берлін • Брюссель  
Анкара • Белград • Бухарест • Париж • Варшава  
[www.gmfus.org](http://www.gmfus.org)