



Фінансування відновлення України

Наслідки для бюджету
та бюджетного
контролю ЄС, а також
засади досягнення
успіху



ПОГЛИБЛЕНИЙ АНАЛІЗ



ЄП | Дослідницька служба Європейського парламенту

Автор: Тім Петерс
Дослідницька служба євродепутатів
PE 749.804 — червень 2023 року

UK

У цій публікації наданий детальний огляд використання бюджету ЄС для підтримки України та українських біженців. У ній викладена нещодавня пропозиція Єврокомісії щодо нового Механізму підтримки України з метою фінансування країни та її відновлення протягом 2024–2027 років. Крім того, у публікації розглядаються виклики, що пов'язані із забезпеченням повного парламентського контролю, демократичного нагляду та ефективного бюджетного контролю над колосальними сумами витрат на відновлення України. До того ж у документі наведені засади досягнення успішного економічного відновлення.

АВТОР

Тім Петерс, Дослідницька служба євродепутатів

Графіка: Люсіль Кілмаєр і Стефані Прадьер, ДСЄП

Цей документ підготовлений Дослідницькою службою євродепутатів у складі Генеральної дирекції дослідницької служби (ДСЄП) Секретаріату Європейського парламенту.

Зв'язатися з автором можна, надіславши електронне повідомлення на адресу eprs@ep.europa.eu.

Автор висловлює подяку Пітеру-Рурду Іллесу, стажисту відділу бюджетної політики, за цінну допомогу у проведенні дослідницької роботи.

МОВНІ ВЕРСІЇ

Оригінал: англійська

Переклади: німецька, французька, українська

Рукопис завершений у червні 2023 року.

Відмова від відповідальності та авторське право

Цей документ підготовлений та призначений для депутатів і співробітників Європейського парламенту як довідковий матеріал для допомоги у парламентській роботі. Відповідальність за зміст документа несе (-уть) винятково його автор (-и) і будь-які думки, висловлені в ньому, не повинні розглядатися як офіційна позиція Європарламенту.

Відтворення та переклад для некомерційних цілей дозволено за умови посилання на джерело та надання попереднього повідомлення й копії Європейському парламенту.

Брюссель © Європейський Союз, 2023.

Фото: © #NEIVANMADE.

PE 749.804
ISBN: 978-92-848-0870-0
DOI:10.2861/182737
QA-04-23-681-UK-N

eprs@ep.europa.eu

www.eprs.ep.parl.union.eu (Інтранет)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Інтернет)

<http://epthinktank.eu> (блог)

Резюме

Визначальним проектом Європейського Союзу у 2020-х роках стане відновлення України та її приєднання до ЄС. Витрати будуть величезні. Часто наводиться сума витрат на відновлення обсягом 383 млрд євро, що базується на оцінці збитків, здійсненій Світовим банком. Однак, поки Україна не звільнить всі тимчасово окуповані Росією території, ця цифра й надалі зростатиме.

ЄС та його держави-члени, керуючись підходом «Команда Європи», станом на червень 2023 року виділили орієнтовно 72 млрд євро фінансової, військової та гуманітарної підтримки Україні та її народу, в тому числі для українських біженців в ЄС. До того ж 20 червня 2023 року, за день до Конференції з питань відновлення України, Європейська комісія запропонувала додаткові 50 млрд євро в рамках Механізму підтримки України. З огляду на великі суми залучених коштів ЄС, повна демократична перевірка витрат з боку Європейського парламенту та ефективні заходи бюджетного контролю мають вирішальне значення.

Не всі процеси відновлення можуть і будуть фінансуватися за рахунок державного сектору. За допомогою ЄС та інших партнерів Україна повинна якомога швидше створити сприятливе середовище для приватних інвестицій. Загальна гарантія безпеки для України та фінансові гарантії для перших приватних інвестицій є настільки ж важливими, як і зміцнення принципу верховенства права шляхом підвищення прозорості, проведення судової реформи та антикорупційних заходів.

Демократична Україна, заснована на принципі верховенства права та з динамічною ринковою економікою, слугуватиме маяком свободи та процвітання, а отже, могла би стати успішним каталізатором демократичних змін в усьому регіоні.

Зміст

1. Фінансова підтримка для України за принципом «Команда Європи»: стан справ _____	1
2. Наслідки для бюджету ЄС _____	3
2.1. Довгостроковий бюджет ЄС на 2021–2027 роки _____	3
2.2. Середньостроковий перегляд БФР та новий окремий Механізм підтримки України _____	4
3. Наслідки для бюджетного контролю ЄС та засади досягнення успішного відновлення _____	7
3.1. Демократична Україна як маяк свободи і процвітання на східному фланзі Європи _____	8
3.2. Світовий банк оцінює вартість реконструкції України в 383 млрд євро _____	8
3.3. Засади успішного відновлення _____	9
3.3.1. Безпека для України та її інвесторів _____	9
3.3.2. Координація міжнародних донорів та демократичний контроль _____	10
3.3.3. Відбудувати краще, ніж було: зелена, цифрова та соціальна трансформація _____	12
3.3.4. Потужні антикорупційні заходи та інституції, а також судова реформа _____	12
3.3.5. Приватизація та приватні інвестиції _____	14
3.3.6. Приєднання до ЄС та частковий доступ до внутрішнього ринку Союзу _____	14
3.3.7. Залучення громадянського суспільства _____	15
3.3.8. Використання конфіскованих російських активів _____	16

Перелік рисунків

Рисунок 1 — Фінансова, гуманітарна та військова підтримка України на суму 72 млрд євро до середньострокового перегляду багаторічної фінансової програми та Конференції з питань відновлення України 2023 року в Лондоні _____ 1

Рисунок 2 — Фінансова та гуманітарна допомога для України (дані до Конференції з питань відновлення України в Лондоні у 2013 році та без урахування військової допомоги) _____ 2

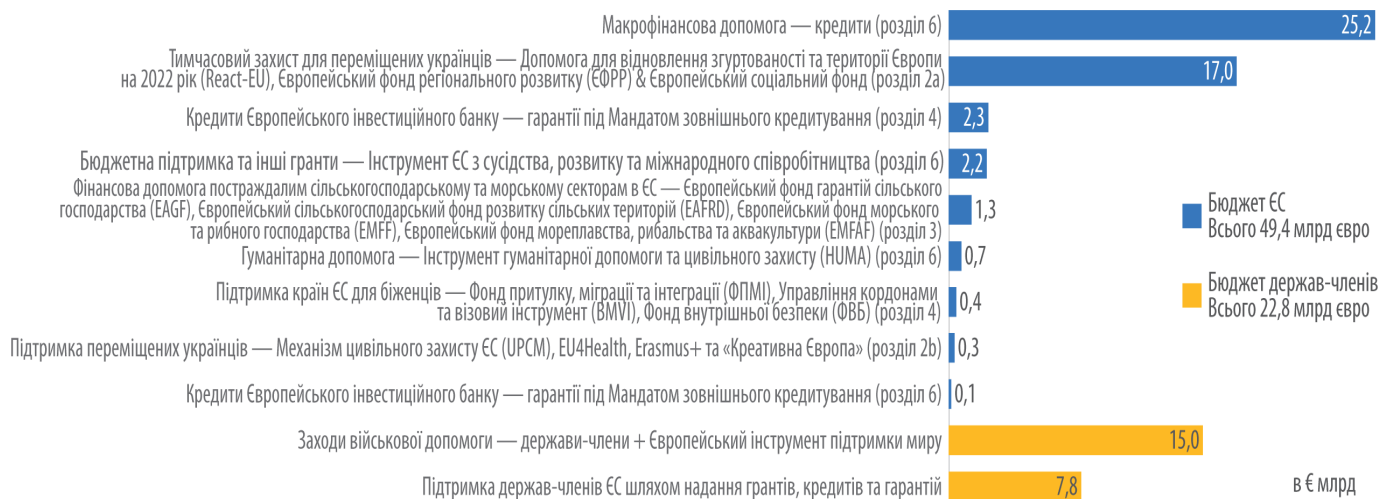
Рисунок 3 — Загальна маржа 2021—2027, (зобов'язання, € млн) _____ 3

Рисунок 4 — Розвиток марж за 2024 бюджетний рік (зобов'язання, € млн) _____ 4

1. Фінансова підтримка для України за принципом «Команда Європи»: стан справ

ЄС та його держави-члени разом виділили приблизно 72 млрд євро на підтримку України та її народу, згідно з останніми даними, представленими Європейською комісією (див. Рисунок 1). Це охоплює фінансову, гуманітарну та військову підтримку. З цих 72 млрд євро орієнтовно 50 млрд євро надаються з бюджету ЄС або під гарантії бюджету ЄС. Ці 50 млрд євро були взяті майже з усіх розділів бюджету ЄС, але в основному із розділу 6 «Сусідство і світ». Решта суми була надана державами-членами ЄС. Додаткові 50 млрд євро в рамках Механізму підтримки України, запропоновані Європейською комісією 20 червня 2023 року на період з 2024 по 2027 роки¹ напередодні Конференції з питань відновлення України 21-22 червня в Лондоні, ще не входять до цієї суми. У разі ухвалення нового механізму загальна підтримка України та її народу з боку ініціативи «Команда Європи» сягне 122 млрд євро, а підтримка з бюджету ЄС лише для України та українських біженців — 100 млрд євро.

Рисунок 1 — Фінансова, гуманітарна та військова підтримка України на суму 72 млрд євро до середньострокового перегляду багаторічної фінансової програми та Конференції з питань відновлення України 2023 року в Лондоні



Перелік аббревіатур: Допомога для відновлення згуртованості та території Європи на 2022 рік (React-EU), Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), Європейський соціальний фонд (ЄСО), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Мандат зовнішнього кредитування (МЗК), Інструмент ЄС з сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва (NDICI), Інструмент гуманітарної допомоги та цивільного захисту (HUMA), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський фонд сталого розвитку (EFSD), Механізм цивільного захисту Європейського Союзу (UPCM), Фонд притулку, міграції та інтеграції (ФПМІ), Управління кордонами та візовий інструмент (BMVI), Європейський фонд гарантій сільського господарства (EAGF), Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (EAFRD), Європейський фонд морського та рибного господарства (EMFF), Європейський фонд мореплавства, рибальства та аквакультури (EMFAF) та Європейський інструмент підтримки миру (ЄІПМ).

Джерело: Європейська комісія, травень 2023.

Більша частина з 72 млрд євро, виділених ЄС та його державами-членами на підтримку України та українських біженців, складається з макрофінансової допомоги (МФД), що закладена в розділі 6 бюджету ЄС. Від початку повномасштабного російського вторгнення загальний обсяг МФД становить 25,2 млрд євро і складається з надання високопільгових кредитів, які покривають нагальні потреби України у фінансуванні, зокрема, для забезпечення основних функцій держави

¹ [Пропозиція щодо Регламенту Європейського парламенту та Ради ЄС про створення Механізму підтримки України](#), COM(2023) 338 остаточна версія, 20.6.2023.

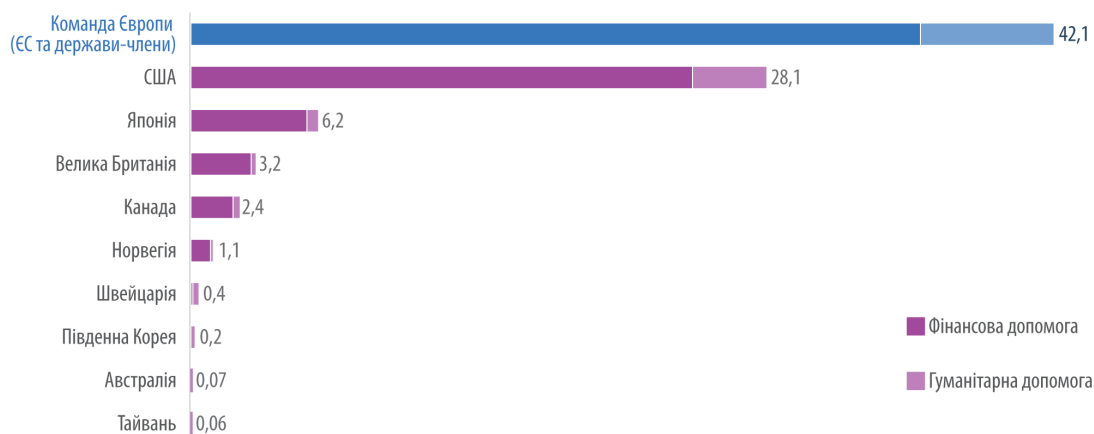
та надання державних послуг. З цих 25,2 млрд євро 7,2 млрд євро були виділені у 2022 році. Перша виняткова макрофінансова допомога у 2022 році на 70 % гарантується з бюджету ЄС. Для наступного траншу МФД у 2022 році Комісія виділила 9 % від загальної суми позики як резерви, тоді як ще 61 % держави-члени гарантують на двосторонній основі.

На 2023 рік ЄС виділив ще 18 млрд євро в рамках програми макрофінансової допомоги плюс (МФД+)². Підтримка, що надається в рамках МФД+, залежить від прогресу та реформ у сфері незалежності судової влади, антикорупційних заходів та верховенства права. Кредити, надані Україні в рамках програми МФД+, будуть гарантовані за рахунок операційного запасу багаторічних фінансових рамок ЄС на 2021-2027 роки. Операційний запас— це різниця між «стелею» власних ресурсів, тобто максимальний обсяг ресурсів, котрі можуть запросити у держав-членів як внесок на певний рік, і тими коштами, яких Комісія фактично потребує для покриття передбачених бюджетом витрат, тобто «стелею» виплат.

На додаток до прямої підтримки українського уряду з боку ЄС, держави-члени використали 17 млрд євро коштів ЄС, щоб допомогти українським біженцям, які втекли до ЄС. Ці 17 млрд євро охоплюють невитрачені кошти фондів згуртування за період 2014-2020 років, як-от React-EU, Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського соціального фонду. Ця допомога біженцям була доповнена ще 288 млн. євро і 400 млн. євро згідно з розділом 2b «Стійкість і цінності» та розділом 4 «Міграція та управління кордонами» відповідно³. Ще 1,25 млрд євро було надано сільськогосподарському та морському секторам ЄС, які постраждали від війни.

Рисунок 2 — Фінансова та гуманітарна допомога для України (дані до Конференції з питань відновлення України в Лондоні у 2013 році та без урахування військової допомоги)

ЄС та інші національні уряди



Міжнародні організації



Джерело: Кільський інститут світової економіки, база даних «Ukraine Support Tracker», лютий 2023.

² М. Парі, [Макрофінансова допомога Україні в 2023 році](#), листопад 2022.

³ С. Мазур, [Внесення змін до бюджету № 3/2022: фінансування витрат на приймання осіб, які втікають з України](#), червень 2022.

Якщо порівнювати на глобальному рівні, то згідно з даними, наведеними у базі даних «Ukraine Support Tracker» Кільського інституту світової економіки, опублікованої 24 лютого 2023 року, ЄС та його держави-члени, діючи разом за принципом «Команда Європи», є найбільшими донорами фінансової та гуманітарної допомоги Україні, що склала приблизно 42 млрд євро⁴. Далі йдуть США з допомогою у розмірі 28 млрд євро, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) — 6,9 млрд євро та Японія — 6,2 млрд євро. На конференції з відновлення України в Лондоні всі основні донори оголосили про додаткову підтримку Україні.

«Команда Європи» відіграє ключову роль у наданні підтримки Україні, українському народу та всім тим, хто постраждав від війни.

2. Наслідки для бюджету ЄС

2.1. Довгостроковий бюджет ЄС на 2021–2027 роки

Довгостроковий бюджет ЄС або багаторічні фінансові рамки, визначає максимальну суму, яку ЄС може витратити протягом 7 років. Поточні багаторічні фінансові рамки охоплюють період з 2021 по 2027 рік. Переговори щодо багаторічних фінансових рамок на 2021—2027 роки велися переважно у 2020 році, а 17 грудня 2020 року Рада ЄС остаточно ухвалила ці рамки. Загальний обсяг багаторічних фінансових рамок на 2021—2027 роки становить 1,07 трлн євро, який зростає до вражаючих 1,8 трлн євро, якщо додати надзвичайний інструмент відновлення «Наступне покоління ЄС» (НПЕС).

Рисунок 3 — Загальна маржа 2021—2027, (зобов'язання, € млн)



Джерело: Фінансове програмування [2/2021](#), [2/2023](#) і [SEC \(2023\)250](#).

Хоча на перший погляд ці суми здаються величезними, в довгостроковому бюджеті ЄС з самого початку було недостатньо коштів. У разі непередбачуваних подій необхідні кошти можуть бути забезпечені лише за рахунок перерозподілу коштів між різними програмами, або за рахунок використання марж згідно зі «стелею» різних розділів, або за рахунок мобілізації спеціальних інструментів.

Станом на лютий 2021 року загальна маржа, доступна впродовж решти років, була прогнозована обсягом 5,5 млрд євро. Вже на початку дії нових багаторічних фінансових рамок довелося скористатися маржами та спеціальними інструментами для протидії негативним економічним наслідкам пандемії COVID-19, яка виявилася тривалішою, ніж

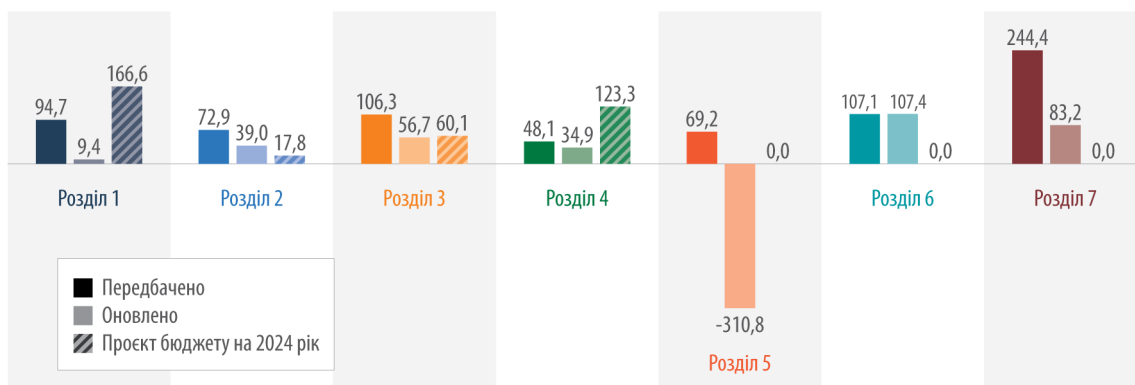
передбачалося спочатку. Ситуація кардинально змінилася на гірше після початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року. З першого дня війни ЄС об'єднався у його непохитній підтримці України. ЄС та його держави-члени разом, діючи за принципом «Команда Європи», надали Україні фінансову, військову та гуманітарну підтримку в безпрецедентних масштабах. На сьогодні орієнтовно 50 млрд євро з бюджету ЄС були

⁴ К. Бушнелл, А. Франк, Л. Франц, І. Харітонов, С. Шрамм, К. Требеш, [база даних «Ukraine Support Tracker»](#), Кільський інститут світової економіки, 24 лютого 2023.

спрямовані на підтримку України, українських біженців та секторів економіки ЄС, які постраждали від війни (див. Рисунок 1). В результаті була використана значна частина марж. За останніми оцінками Комісії, зробленими в червні 2023 року, загальна маржа становить 2,7 млрд євро (на 51 % менше, ніж у лютому 2021 року)⁵.

Аналізуючи [проект бюджету на 2024 рік](#), запропонований Комісією під назвою «Сприяння

Рисунок 4 — Розвиток марж за 2024 бюджетний рік (зобов'язання, € млн)



Джерело: Фінансове програмування [2/2021](#), [2/2023](#) і [SEC \(2023\)250](#).

Європі у вирішенні її пріоритетів», згідно з лімітами, передбаченими трьома розділами, не залишилося жодних марж. Повна мобілізація інструментів гнучкості була необхідна для покриття наявних потреб у фінансуванні та задоволення нових ініціатив, які вже були узгоджені раніше.

Будь-які більші суми на фінансову підтримку України в проекті бюджету на 2024 рік помітно відсутні. У поточних багаторічних фінансових рамках на 2021-2027 роки просто не вистачає коштів⁶.

2.2. Середньостроковий перегляд БФР та новий окремий Механізм підтримки України

Влітку 2023 року мобілізація наявних програм за всіма розділами багаторічних фінансових рамок та перерозподіл невикористаних коштів для України досягли своєї межі. У багаторічних фінансових рамках більше не залишилося можливостей для маневру, а маржі та інструменти гнучкості значною мірою вичерпані.

Як наслідок, 20 червня 2023 року Європейська комісія ухвалила пропозицію щодо середньострокового перегляду багаторічних фінансових рамок⁷. Європейський парламент вже неодноразово закликав до такого перегляду⁸.

⁵ Розрахунки ДСЄП на основі [кошторису Комісії на 2024 фінансовий рік](#), червень 2023.

⁶ К. Ковальд і М. Парі, [Довгостроковий бюджет ЄС на 2021-2027 роки: стан справ](#), ДСЄП, Європейський парламент, червень 2023.

⁷ Повідомлення Комісії, [Середньостроковий перегляд багаторічних фінансових рамок на 2021-2027 роки](#), COM(2023) 336 остаточна версія, 20.6.2023.

⁸ [Резолюція Європейського парламенту від 15 грудня 2022 року про розширення багаторічних фінансових рамок на 2021-2027 роки: стійкий бюджет ЄС, готовий до нових викликів \(2022/2046\(INI\)\)](#), P9_TA(2022)0450; [Резолюція Європейського Парламенту від 10 травня 2023 року щодо наслідків на бюджет ЄС на 2024 рік у зв'язку зі](#)

Головною особливістю середньострокового перегляду багаторічних фінансових рамок є створення нового окремого Механізму підтримки України⁹. Метою механізму є забезпечити фінансування України з 2024 по 2027 рік.

Таблиця 1 — Механізм підтримки України: до 50 млрд євро за 2024-2027 (1/3 гранти і 2/3 кредити)

Напрямок I 39 млрд євро	Напрямок II 8 млрд євро, для мобілізації 17,8 млрд євро	Напрямок III 3 млрд євро
Гранти та кредити на підтримку української держави за умови проведення реформ. Український уряд повинен буде підготувати «український план» відновлення та реконструкції.	Рамки інвестування для відновлення України	Програми допомоги та розбудови потенціалу, як-от залучення експертної оцінки реформ, а також програми для центральних, регіональних та муніципальних органів влади та громадянського суспільства, подібні до Інструмента передвступної допомоги.
Сприяти безперебійному наданню державних послуг в Україні	Мобілізувати інвестиції в приватний сектор України за допомогою надання гарантій та змішаного фінансування (де-ріскінг)	Підтримка українського уряду та громадянського суспільства у впровадженні доробку та стандартів ЄС

Механізм підтримки України складається з трьох основних напрямів:

- **Напрямок I** — фінансова підтримка України шляхом надання грантів та позик за умови проведення реформи державного управління, належного врядування, верховенства права, боротьби з корупцією та ефективного фінансового менеджменту. Україні необхідно буде підготувати План відновлення України (Ukraine plan), який охоплюватиме бачення реконструкції та модернізації України, а також проведення реформ, які вона має намір здійснити в рамках процесу приєднання до ЄС. План, який має бути схвалений ЄС, міститиме умови забезпечення макрофінансової стабільності, бюджетного моніторингу, управління державними фінансами, проведення секторальних та структурних реформ, щоб підвищити потенціал зростання української економіки. План буде підкріплений конкретним графіком виплат.
- **Напрямок II** — особливі рамки інвестування в Україну, включно зі створенням спеціальної гарантії для України на суму до 8,9 млрд. євро, окремо від нинішньої Гарантії зовнішніх дій (ГЗД) в рамках Європейського фонду сталого розвитку +; ця гарантія спочатку надаватиметься у розмірі 70 % і залежатиме від укладання

[збільшення витрат на позики в рамках Інструменту відновлення Європейського Союзу \(2023/2037 \(ВІІ\)\), Р9_TA\(2023\)0194.](#)

⁹ [Пропозиція щодо Регламенту Європейського парламенту та Ради ЄС про створення Механізму підтримки України](#), COM(2023) 338 остаточна версія, 20.6.2023.

гарантійних угод; метою є залучення та мобілізація державних та приватних інвестицій шляхом надання гарантій та змішаного фінансування (поєднання кредитів та грантів ЄС) для відновлення та реконструкції України.

- **Напрямок III** — технічна допомога та інші допоміжні заходи, зокрема мобілізація досвіду в сфері реформування, підтримка муніципалітетів, громадянського суспільства та інші види двосторонньої допомоги, які зазвичай надаються країнам на етапі підготовки до приєднання до ЄС в рамках Інструменту передвступної допомоги (IPA). Також будуть охоплені субсидії на відсоткові ставки за кредитами.

Загальна сума, передбачена для нового механізму, становить до 50 млрд євро на 2024-2027 роки, з яких насамперед 17 млрд євро — гранти, а 33 млрд євро — кредити. Новий спеціальний інструмент «Резерв для України» призначений забезпечити щонайменше орієнтовну суму в 2,5 млрд євро щороку для надання грантів, а також будь-яких резервів для надання гарантій. Цей новий інструмент вимагає внесення змін до Регламенту багаторічних фінансових рамок. Кредити будуть гарантовані за рахунок операційного запасу багаторічних фінансових рамок, аналогічно до поточного фінансування в рамках мікрофінансової допомоги +.

З січня 2024 року новий Механізм підтримки України замінить нинішню двосторонню підтримку України, як-от макрофінансову допомогу + та виділення коштів у двосторонньому порядку в рамках Інструменту ЄС з сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва. Однак військова та гуманітарна допомога, а також підтримка державам-членам ЄС, які надають захист українським біженцям, що втікають від війни, надалі фінансуватиметься через інші наявні інструменти.

Новий інструмент передбачає максимальну гнучкість, оскільки фактичний розподіл між кредитами, грантами та гарантіями визначається щорічно. Це необхідно з огляду на невизначеність війни, що триває. Згідно з пропозицією Комісії, Європейський парламент та Рада ЄС щорічно в контексті бюджетної процедури мали би мобілізувати зобов'язальні та платіжні асигнування інструменту «Резерв для України», забезпечуючи повне залучення та контроль з боку Парламенту як бюджетного органу.

Механізм був би доступним для інших донорів, як-от держав-членів ЄС, країн-партнерів та міжнародних організацій. З огляду на масштаби руйнувань, спричинених російською агресивною війною, очевидно, що підтримка відновлення України потребуватиме широких міжнародних зусиль. Завдяки Механізму підтримки України може з'явитися можливість використання конфіскованих російських активів для відновлення та реконструкції України.

Наступним кроком буде обговорення пропозиції Комісії щодо Механізму підтримки України та супровідних бюджетних пропозицій, які мають бути ухвалені Європейським парламентом та Радою ЄС. Метою є налагодити функціонування механізму до кінця 2023 року, щоб з 1 січня 2024 року надавати безперебійну фінансову підтримку Україні. Це, безперечно, амбітні строки, в які можна вкластися, якщо всі інституції ЄС працюватимуть з такою самою відданістю. Однак у разі затримок Комісія планує щомісяця надавати Україні «перехідне фінансування» у розмірі 1,5 млрд євро на строк до 3 місяців.

Європейський парламент неодноразово вимагав підтримати пакет відновлення України шляхом «надійного та належного фінансування ЄС» відповідно до потреб України¹⁰. Тому немає

¹⁰ [Резолюція Європейського парламенту від 15 грудня 2022 року про розширення багаторічних фінансових рамок на 2021-2027 роки: стійкий бюджет ЄС, готовий для нових викликів \(2022/2046\(INI\)\), P9_TA\(2022\)0450, пункти 4, 46, 47; Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти \(2023/2739\(RSP\)\), P9_TA\(2023\)0247, пункт 12.](#)

сумнівів щодо значної підтримки цієї пропозиції Парламентом. Загалом Рада ЄС скептично ставиться до збільшення витрат ЄС і під час проміжного огляду особливо протистоїть збільшенню довгострокового бюджету ЄС. Для ухвалення змін у Регламенті щодо багаторічних фінансових рамок необхідне одностайне голосування. Першою обнадійливою ознакою є те, що держави-члени ЄС, що дотримуються консервативної фіскальної політики, як-от Німеччина та Нідерланди, підтвердили свою підтримку надання додаткових ресурсів Україні, незважаючи на стримане ставлення до ідеї збільшити розмір БФР на інші потреби¹¹.

Крім того, на полях Конференції з питань відновлення України 2023 року в Лондоні виконавчий заступник Голови Європейської комісії Валдіс Домбровскіс підписав угоди на суму понад 800 млн євро з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) з метою мобілізації приватних інвестицій для відновлення економіки України¹². Згадані угоди, підтримані Європейським фондом сталого розвитку плюс (фінансовим підрозділом Інструменту сусідства, розвитку та міжнародної співпраці «Глобальна Європа»), покликані мобілізувати приватний сектор для відновлення та реконструкції України. Метою угод є мобілізувати кошти на страхування від воєнних ризиків та забезпечити гарантії, які знизять ризики для фінансування українського приватного сектору, зокрема малих підприємств, агробізнесу та очолюваних жінками компаній.

3. Наслідки для бюджетного контролю ЄС та засади досягнення успішного відновлення

ЄС вже витратив величезні суми на підтримку України. У червні 2023 року Європейська комісія оцінила загальну фінансову підтримку для України, надану «Командою Європи», в 72 млрд євро (див. таблицю 1). 20 червня 2023 року Єврокомісія ухвалила новий окремий інструмент фінансування на суму до 50 млрд євро з метою підтримки України протягом наступних 4 років — з 2024 до 2027 року.

Ним передбачено активізувати максимально високий рівень парламентського контролю та бюджетного контролю для гарантії того, що кошти ЄС використовуються для досягнення визначених цілей, і що визначені цілі насправді досягнуто за дотримання всіх застосовних правил.

Комісія підкреслила, що новий Механізм підтримки України та його реалізація матиме міцну основу для прозорості, аудиту та контролю з метою забезпечення захисту фінансових інтересів ЄС¹³. По-перше, системи аудиту і контролю української держави будуть суттєво посилені. По-друге, Комісія в будь-який момент проєктного циклу зможе проводити перевірки проєктів. По-третє, спеціальна незалежна аудиторська рада допомагатиме Комісії, регулярно звітуючи про досягнення цілей Механізму та надаючи рекомендації Україні.

¹¹ С. Флемінг та Я. Джонстон, [Країни ЄС протистоять Брюсселю щодо поповнення бюджету на 66 мільярдів євро](#), *Financial Times*, 20.6.2023.

¹² Європейська комісія, [Конференція з питань відновлення України: Голова фон дер Ляєн та виконавчий заступник Голови Домбровскіс наочно демонструють міцну підтримку з боку ЄС за допомогою Механізму підтримки України у обсязі 50 мільярдів євро та угод на суму 800 мільйонів євро з метою мобілізації інвестицій для відновлення України](#), 21.6.2023.

¹³ Європейська комісія, [Україна: Комісія пропонує створити спеціальний Механізм для підтримки відновлення, відбудови та модернізації України](#), 20.6.2023.

Співмірні вимоги щодо звітності висуватимуться одержувачам союзного фінансування, втіленого в межах другого і третього напрямків Механізму. Україна буде зобов'язана публікувати дані про фізичних та юридичних осіб, які отримують суми фінансування, що перевищують еквівалент 500 000 євро, для реалізації реформ та інвестицій, зазначених у Плані відновлення України.

3.1. Демократична Україна як маяк свободи і процвітання на східному фланзі Європи

Успішно відновити Україну — це не тільки в інтересах України, але й в інтересах Європейського Союзу та всіх інших міжнародних донорів. Чим швидше Україна стане динамічною демократією, у якій панує стабільне верховенство права та діє соціально орієнтована ринкова економіка, тим швидше вона зможе фінансувати своє подальше відновлення за рахунок власних податкових надходжень та інвестицій приватного сектору. Чим швидше в Україні розвинеться стабільне, мирне і процвітаюче суспільство, тим швидше Україна перетвориться на якір стабільності для всього регіону та Європи в цілому.

Демократична Україна, заснована на принципі верховенства права та з успішною ринковою економікою, слугуватиме маяком свободи та процвітання, а отже, могла би стати успішним каталізатором демократичних змін у всій Східній Європі, зокрема в Росії, Білорусі та інших країнах колишнього Радянського Союзу. Це те, чого найбільше боїться Володимир Путін, і це цілком могло бути однією з головних приводів для початку повномасштабного вторгнення в Україну¹⁴. У своєму виступі на Конференції з питань відновлення України 2023 року Володимир Зеленський заявив, що «господарі Росії» дуже бояться демократії, тому що демократія проклала шлях верховенству права, очищенню від корупції та ключовому принципу, що кожна людина має значення¹⁵. Президент України зазначив: «Що більше верховенства права в нас, то більше право працюватиме тут, на східному фланзі Європи. І що прозорішою є Україна, то потворніший вигляд матиме будь-яка корупційна модель у Росії».

3.2. Світовий банк оцінює вартість реконструкції України в 383 млрд євро

Оскільки за даними спільної оцінки, оприлюдненої Урядом України, Групою Світового банку, Європейською комісією та ООН у березні 2023 року, потреби на реконструкцію та відновлення України становлять 411 млрд доларів США (що дорівнює 383 млрд євро)¹⁶. Ця оцінка охоплює лише період тривалістю в один рік, з моменту вторгнення Росії до першої річниці війни 24 лютого 2023 року. Унаслідок триваючих російських атак, зокрема бомбардування енергетичної інфраструктури України та катастрофічне руйнування Каховської дамби, ці цифри зросли ще вище. Чим довше триватиме війна, тим більше зростатимуть витрати.

Однак витрати на потреби реконструкції та відновлення України не будуть здійснені за один рік, а розтягнуться на 10 чи більше років. Державний сектор мав би покрити лише частину загальних витрат. Чим швидше Україна виграє війну і чим швидше розпочнеться реалізація

¹⁴ С. Плохій, Російсько-українська війна. Повернення історії, травень 2023, с. 36.

¹⁵ [Коли ми збудуємо Україну, ми збудуємо свободу — онлайн-виступ Президента Володимира Зеленського на Конференції з питань відновлення України у Лондоні, 20.6.2023](#)

¹⁶ Світовий банк, [Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення: Лютий 2022 — лютий 2023](#), березень 2023.

початкових зусиль з відновлення, тим більша частка витрат може і буде фінансуватися за рахунок приватних інвестицій.

3.3. Засади успішного відновлення

На основі останніх резолюцій Європарламенту, останніх пропозицій й оцінок Європейської комісії та ідей, висловлених під час публічних дебатів, впливають наступні вісім принципів успішного відновлення.

3.3.1. Безпека для України та її інвесторів

Безпека є ключовою для всього процесу відновлення і, зокрема, для приватних інвестицій. Усі зусилля з відновлення залежать від здатності України звільнити тимчасово окуповану територію від російських загарбників і захистити себе від майбутніх нападів з боку Росії.

Інвестори не вкладатимуть кошти ані в зону бойових дій, ані в країну, яка перебуває у «замороженому конфлікті» з Росією або якій постійно загрожує новий напад її агресивного та націоналістичного сусіда. Тому Україні потрібна стабільна та переконлива гарантія безпеки. Коли Румунія та Болгарія стали членами НАТО в 2004 році задовго до свого приєднання до ЄС у 2007 році, обсяг приватних інвестицій стрімко збільшився. У своїй резолюції від 15 червня 2023 року Європейський парламент попередив, щоб Україна не залишалася в «сірій зоні» безпеки, що спонукало б Росію продовжувати вести або відновити бойові дії в довгостроковій перспективі¹⁷. Повноправне членство в НАТО було б найкращою гарантією безпеки, яку могла б отримати Україна. У своїй резолюції від 15 червня 2023 року Європейський парламент просить НАТО надати Україні членство в Альянсі. Навіть якби всі нинішні члени НАТО одностайно погодилися запропонувати Україні повноправне членство в НАТО, це був би процес, що потребує часу. Часу, якого Україна не має, щоб почати реалізацію зусиль зі свого відновлення. Тому Європейський парламент закликав ЄС, його держави-члени, союзників по НАТО та партнерів-однодумців «тісно співпрацювати з Україною, щоб розробити тимчасові рами для гарантій безпеки з метою їхнього запровадження відразу після війни, поки не буде досягнуто повноцінного членства в НАТО». Крім того, після завершення поточної війни важливо продовжувати надавати Україні військову підтримку. Україні потрібна достатньо міцна армія, яка захистить суверенітет України, її територіальну цілісність і незалежність.

Страховання приватних інвесторів від воєнних ризиків

Окрім гарантування політичної та військової безпеки, приватним інвесторам потрібна можливість застрахувати свої компанії. Як правило, страхування є обов'язковою умовою для отримання кредиту. Приватне страхування зазвичай не покриває збитки, що сталися в результаті війни. На конференції з питань відновлення України прем'єр-міністр Сполученого Королівства Ріші Сунак оголосив про проведення Лондонської конференції зі страхування від воєнних ризиків, яка визначить механізми страхування від політичних і пов'язаних з війною ризиків. На конференції Європейська комісія висловила зацікавленість у підтримці пілотної інноваційної схеми страхування від воєнних ризиків, розробленої Європейським банком реконструкції та розвитку за допомогою його гарантійного фонду. «Українська гарантійна програма» ЄБРР спрямована на спрощення доступу до страхування від воєнних ризиків

¹⁷ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти](#) (2023/2739(RSP)), P9_TA(2023)0247, пункт 22.

українським та міжнародним компаніям¹⁸. Ці гарантії захищатимуть майбутні приватні інвестиції та застрахують міжнародні морські перевезення та торгівлю від воєнних ризиків.

Німецький фонд Маршалла відстоює ідею, що виключно приватні інвестори з держав, що надають фінансову підтримку Україні під час війни, можуть користуватися перевагами страхування від воєнних ризиків або перевагами інших механізмів мінімізації ризиків¹⁹. Видається, що це обґрунтований стимул для держав підтримувати Україну.

3.3.2. Координація міжнародних донорів та демократичний контроль

Необхідно мобілізувати широку міжнародну підтримку заради перемоги та відновлення України. Потрібна інституційна структура, яка забезпечить, що відбором та управлінням проектами займається Україна, але це організовано так, щоб забезпечити для донорів прозорість та гарантії того, що гроші витрачаються ефективно.

Після рішення, ухваленого 12 грудня 2022 року²⁰ лідерами країн «Великої сімки», була створена Міжвідомча координаційна платформа донорів для України²¹. Перше засідання Керівного комітету Платформи відбулося 26 січня 2023 року. Створення Платформи широко вітається як рішучий крок назустріч координації міжнародної допомоги Україні. Метою Платформи є узгодити спільні стандарти, уникнути непотрібного дублювання діяльності, підвищити ефективність за рахунок оптимального надходження інформації, збільшити результативність шляхом концентрації ресурсів і зосередитися на підзвітності та прозорості.

Існує думка, що Платформа не має чітко визначеного лідера²². Керівний комітет Платформи складається з трьох співголов: один з України, один зі США та один з ЄС. Співголовами є віцепрем'єр-міністр України з відновлення України та Міністр розвитку громад, територій та інфраструктури Олександр Кубраков, заступник радника Білого дому з національної безпеки з питань міжнародної економіки Майк Пайл та Генеральний директор Генерального директорату з питань сусідства та переговорів щодо розширення Герт-Ян Коопман від Європейської комісії. Три співголови тісно співпрацюють з Головами та урядами країн «Великої сімки», а також з партнерами з міжнародних фінансових інституцій, зокрема з Європейським інвестиційним банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Міжнародним валютним фондом та Світовим банком з метою координації зусиль для задоволення фінансових потреб України.

Ідея полягає в тому, що Платформа повинна бути максимально інклюзивною і виходити за межі країн «Великої сімки»²³. Україні знадобляться величезні ресурси для негайного відновлення і довгострокової реконструкції. Чим більше донорів візьме участь, тим більше ресурсів буде для реалізації цих завдань.

¹⁸ Європейська комісія, [Конференція з питань відновлення України: Голова фон дер Ляєн та виконавчий заступник Голови Домбровські наочно демонструють міцну підтримку з боку ЄС за допомогою Механізму підтримки України у обсязі 50 мільярдів євро та угод на суму 800 мільйонів євро з метою мобілізації інвестицій для відновлення України](#), 21.6.2023.

¹⁹ Норман Л. Ейзен, Аліна Інайє, Якоб Кіркегор, Томас Кляйне-Брокхофф, Джош Рудольф і Брюс Стокс, [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023, с.13.

²⁰ Заява лідерів країн «Великої сімки» від 12 грудня 2022.

²¹ [Вебсайт](#) Координаційної платформи донорів України.

²² Н. Л. Ейзен, А. Інайє, Я. Кіркегор, Т. Кляйне-Брокхофф, Дж. Рудольф і Б. Стокс, [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023, с. 46.

²³ Норман Л. Ейзен, А. Інайє, Я. Кіркегор, Т. Кляйне-Брокхофф, Дж. Рудольф і Б. Стокс, [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023, с. 46.

Секретаріат Платформи знаходиться у Брюсселі та Києві. Хоча секретаріат невеликий за розміром, що дає можливість уникнути бюрократії і працювати продуктивно, найближчим часом він потребуватиме додаткових ресурсів для роботи з планування, аналітики та координації.

Перше очне засідання Керівного комітету Платформи відбулося на полях Конференції з питань відновлення України 2023 року в Лондоні²⁴. Амбітна робоча програма Платформи передбачає, що до 2023 року нагальні першочергові потреби України мають бути задоволені та узгоджені із зобов'язаннями донорів. На Конференції з питань відновлення України прем'єр-міністр України Денис Шмигаль заявив, що потрібно ще €6,5 млрд із загальної суми в €14 млрд, необхідних для негайного відновлення у 2023 році²⁵.

Парламентський контроль Платформи має вирішальне значення з огляду на суми, що поставлені на кін

Поки що Платформа не передбачає залучення парламентів до свого керівного комітету. У своєму повідомленні про допомогу та реконструкцію України від 18 травня 2022 року²⁶ Європейська комісія запропонувала Європейському парламенту та Верховній Раді статус спостерігача. Беручи до уваги масштаби фінансових наслідків для бюджету ЄС, залучення Європейського парламенту є необхідним на основі його прерогатив як бюджетного органу. Разом з Верховною Радою України та Конгресом США Європейський парламент як парламенти трьох співголовуючих організацій Платформи повинні відігравати визначну роль у її діяльності з метою забезпечення повного парламентського контролю, демократичного нагляду, прозорості та підзвітності. Це ще важливіше на тлі процесу приєднання України до ЄС.

Важливим питанням є координація відновлення всередині України. Метою повинна бути чітка структура з чітким розподілом повноважень та єдиним цифровим каналом для забезпечення ефективного та прозорого впровадження на національному та регіональному рівнях. Наразі у цій сфері активно діє низка учасників. Окрім надзвичайно потужної адміністрації президента, залучені: віце-прем'єр-міністр з відновлення України, Національна рада з відновлення України від наслідків війни з 24 робочими групами²⁷, а також новостворене Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури при Міністерстві інфраструктури.

Важливість залучення регіональної та місцевої влади

Європейський парламент неодноразово підкреслював важливість залучення місцевої влади до процесу ухвалення рішень щодо відновлення та повного повернення успішної реформи децентралізації після закінчення війни для успішного відновлення України²⁸. Місцева влада має відігравати «визначну роль» в ухваленні рішень щодо проєктів реконструкції.

²⁴ Білий дім, [Підсумки зустрічі четвертого Керівного комітету Міжвідомчої донорської координаційної платформи](#), 21.6.2023.

²⁵ [Виступ Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала на Конференції з питань відновлення України в Лондоні](#), 20.6.2023.

²⁶ Повідомлення Європейської комісії про [допомогу та відбудову України](#), 18 травня 2022.

²⁷ [Робочі групи Національної ради з відновлення України від наслідків війни](#).

²⁸ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти \(2023/2739\(RSP\)\), P9_TA\(2023\)0247, пункт 15 та 19. Резолюція Європейського парламенту від 16 лютого 2023 року про рік російського вторгнення та агресивної війни проти України \(2023/2558\(RSP\)\), P9_TA\(2023\)0056, пункт 17.](#)

Дослідження, проведене на замовлення Європейського парламенту, пропонує низку рішень, які можуть сприяти співпраці між містами та регіонами, і описує їхній потенціал для зміцнення спроможності самоврядування та підтримки громадянського суспільства в Україні²⁹.

Оскільки можливості державної служби України обмежені, підвищення її спроможності буде ключовим фактором успіху всього процесу відновлення. ЄБРР уже запустив програму підтримки уряду в його реформаторських зусиллях на шляху до інтеграції в ЄС і тісно співпрацює з Європейською комісією, наприклад, через програму залучення 200 місцевих консультантів, які працюють у ключових ланках української адміністрації.

3.3.3. Відбудувати краще, ніж було: зелена, цифрова та соціальна трансформація

Принцип «відбудувати краще, ніж було» закріплений як ключовий принцип національного плану відновлення України, ухваленого Національною радою з відновлення в червні 2022 року³⁰. Для ЄС та міжнародної донорської спільноти також важливо, щоб відновлення було організовано в зелений, цифровий та інклюзивний спосіб.

15 червня 2023 року Європейський парламент підкреслив, що пошкоджену інфраструктуру та промислові потужності слід «відновити відповідно до принципу "відбудувати краще, ніж було" і цілей Європейського зеленого курсу з метою просування безвуглецевої та цифрової економіки і перетворення України на сучасну європейську державу суспільного добробуту та ринкової економіки». Європарламент додав, що процес реконструкції та відновлення України «має бути твердо заснований на принципах соціальної справедливості та інклюзивності, гендерної рівності, сталості та зеленого переходу»³¹.

На Конференції з питань відновлення України в Лондоні Володимир Зеленський позиціонував Україну як майбутнього ключового постачальника зеленої енергії та зеленого водню до Європи³². Він підкреслив, що внаслідок зеленої трансформації енергетики стимулюється розвиток таких галузей, як зелена металургія та зелені добрива. Крім того, Україна володіє значними запасами сировини, які є важливими для сучасної економіки, як-от літій.

3.3.4. Потужні антикорупційні заходи та інституції, а також судова реформа

На саміті ЄС-Україна у Києві 3 лютого 2023 року обидві сторони «підтвердили, що комплексне та послідовне впровадження судової реформи відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, зокрема реформи Конституційного Суду та процедури відбору політично незалежних і кваліфікованих суддів Конституційного Суду, залишається життєво важливим для посилення стійкості України та для забезпечення прогресу у процесі розширення»³³. З погляду Європейського парламенту, Україні слід «зробити пріоритетом зміцнення верховенства права, продовження реформи судової системи та боротьбу з корупцією, оскільки прогрес у цих

²⁹ М. Сметковський, А. Князевич, А. Олечницька, Я. Орховська та Е. Пшекоп-Вішневська, [Дослідження для комітету REGI — Співпраця між містами та регіонами ЄС з їхніми українськими партнерами](#), Європейський парламент, Департамент структурної політики та політики згуртованості, березень 2023.

³⁰ Національна рада з відновлення, [Національний план відновлення України](#), червень 2022.

³¹ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти](#) (2023/2739(RSP)), P9_TA(2023)0247, пункти 11 та 16.

³² [When we build Ukraine, we will build freedom – online speech by President Volodymyr Zelenskyy at the Ukraine Recovery Conference in London](#), 20.6.2023

³³ [Спільна заява за підсумками 24-го саміту Україна – ЄС](#), 3.2.2023.

сферах визначатиме не лише її просування на європейському шляху, але й успіх реконструкції та відновлення країни»³⁴.

Експерти погоджуються, що Україна досягла значного прогресу в реформуванні судової системи за останні роки. Антикорупційні органи України, створені після революції на Майдані, демонструють сильну стійкість навіть під час війни. Однак потрібно зробити ще більше.

22 червня 2023 року комісар ЄС з питань сусідства та розширення Олівер Варгеї виступив з усною доповіддю на зустрічі Ради з загальних питань у Стокгольмі про прогрес України щодо приєднання до ЄС³⁵. Європейська комісія анонсувала, що презентує набагато ширший і глибший аналіз прогресу України у жовтні.

Україна успішно підійшла до реформування двох ключових органів суддівського врядування, однак потрібно досягти прогресу в інших сферах

Як зазначив у своїй усній доповіді єврокомісар Варгеї, Україна успішно підійшла до реформування двох ключових органів суддівського врядування: Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Вони функціонують після проведення процесу конкурсного відбору, заснованого на заслугах.

Що стосується реформування Конституційного Суду, ЄС засвідчує «належний прогрес». Україна ухвалила необхідний закон у першому читанні. По цьому закону все ще очікується ухвалення рішення Верховною Радою в другому читанні. Для Європейської комісії надзвичайно важливо, щоб члени Суду, призначені на посади за участю міжнародних експертів, відігравали вирішальну роль відповідно до пропозицій уряду та рекомендацій Венеціанської комісії.

За даними Європейської комісії, Україна досягла «певного прогресу» в боротьбі з корупцією й деолігархізації. Що стосується антикорупційних заходів, Україна призначила нових керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). У ролі наступного кроку Європейська комісія очікує на відчутні результати судового переслідування й винесення вироків, а також ужиття подальших системних заходів, зокрема відновлення системи електронного декларування та реалізації ухваленної державної антикорупційної програми.

Що стосується деолігархізації, Європейська комісія бере до відома план дій України щодо зменшення впливу олігархів, до якого входять системні реформи в ключових сферах. Комісія з нетерпінням чекає виконання цього плану разом з рекомендаціями Венеціанської комісії щодо антиолігархічного закону. Комісія очікує, зокрема, призупинення виконання антиолігархічного закону під час війни та надання пріоритету системним законам і заходам проти олігархів.

³⁴ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти](#) (2023/2739(RSP)), P9_TA(2023)0247, пункт 8.

³⁵ [Коментарі для преси Комісара ЄС з питань сусідства і розширення Олівера Варгеї після неформальної Ради з загальних питань](#), 22.6.2023.

3.3.5. Приватизація та приватні інвестиції

У минулому в країнах-кандидатах напередодні приєднання до ЄС доходи на душу населення в середньому дорівнювали 56 % від показника в ЄС. В Україні доходи на душу населення 2021 року становили 13 % від середнього показника в ЄС³⁶. Членство в ЄС не буде ні можливим, ні доцільним, якщо економіка України залишиться настільки недостатньо розвинутою. Незалежно від процесу відновлення після війни, Україна терміново потребує залучення більших інвестицій, досягнення вищої продуктивності й більшого зростання.

Одним із викликів для України є наявність великої кількості неефективних і занадто часто корумпованих державних підприємств³⁷. Лише на центральному рівні Україні належить 3500 підприємств, на які припадає орієнтовно однієї десятої валового внутрішнього продукту (ВВП) і приблизно 18 % зайнятості³⁸.

За винятком Нафтогазу, державні підприємства майже не отримують прибутків. Україна повинна встановити невелику кількість підприємств, що мають стратегічне значення, і зберегти їх у державній власності, а також організувати приватизацію всіх інших.

Уряд України замовив консалтингові послуги компанії BlackRock, а також послуги JPMorgan та McKinsey для допомоги у створенні банку реконструкції під назвою «Фонд розвитку України». Мета — визначити й координувати державний стартовий капітал для відбудови проєктів, що можуть залучити сотні мільярдів євро приватними інвестиціями³⁹.

На Конференції з питань відновлення України 2023 року в Лондоні було успішно започатковано Український бізнес-договір (Ukraine Business Compact)⁴⁰. Це є важливим сигналом про наміри від провідних світових бізнес-кіл — більш ніж 400 компаній з 38 країн — з сукупним річним доходом понад 1,6 трлн доларів США, що зобов'язуються підтримати відновлення й реконструкцію України після незаконного вторгнення Росії. Це свідчить про те, що серед компаній є прагнення інвестувати в Україну.

Одним із основних нинішніх викликів для підприємств в Україні є питання, як зберегти й забезпечити прийом на роботу працівників у достатній кількості. ЄБРР надає підтримку проєкту, покликаному допомогти компаніям в Україні зберегти й повернути робочу силу. Загальна чисельність робочої сили в Україні скоротилася за останній рік з 18 до 11 млн осіб. Ця програма допомагає реінтегрувати в суспільне життя ветеранів війни, біженців та внутрішньо переміщених осіб, багато з яких — жінки.

3.3.6. Приєднання до ЄС та частковий доступ до внутрішнього ринку Союзу

ЄС скасував митні тарифи в рамках поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) і включив Україну до програми ЄС «Єдиний ринок» для підтримки малих і середніх підприємств країни. Був ухвалений переглянутий пріоритетний план дій щодо посилення впровадження

³⁶ Н. Л. Ейзен, А. Інайє, Я. Кіркегор, Т. Кляйне-Брокхофф, Дж. Рудольф, Б. Стокс, [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023, с. 10.

³⁷ А. Аслунд, А. Кубілюс, [Реконструкція, реформи та вступ України до ЄС](#), Frivärld – Stockholm Free World Forum, березень 2023, с. 110.

³⁸ [Висновок Європейської комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі](#), COM(2022) 407 final, 17.6.2022, с.14.

³⁹ Брук Мастерс, [Компанії BlackRock та JPMorgan допомагають Україні створити банк реконструкції](#), *Financial Times*, 19 червня 2023.

⁴⁰ Конференція з питань відновлення України, [Український бізнес-договір](#).

ПВЗВТ між ЄС та Україною у 2023-2024 роках, щоб прискорити інтеграцію України до єдиного ринку ЄС⁴¹. 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата на членство в ЄС.

Для всіх країн, що вступили до ЄС протягом останніх двох десятиліть, головною рушійною силою зростання економіки став доступ до єдиного ринку. Країнам, що вже перебувають на перспективному шляху до ЄС, але ще не наблизилися до повноцінного приєднання до Союзу, слід уже зараз надати можливість скористатися перевагами єдиного ринку. Німецький фонд Маршалла також розглядає постійний доступ до ринків ЄС та США як ключ до майбутніх інвестицій та економічного зростання в Україні⁴². Європейський парламент повністю підтримує надання Україні можливості «поступово інтегруватися до єдиного ринку та галузевих програм ЄС» і закликає до «інноваційної, взаємодоповнюючої та гнучкої взаємодії між поточною роботою над впровадженням чинної Угоди про асоціацію та процесом переговорів про приєднання»⁴³. Європарламент прагне, щоб громадяни України мали можливість скористатися перевагами приєднання до ЄС протягом усього процесу, а не лише після його завершення⁴⁴.

У своєму виступі на Міжнародному форумі з питань безпеки Globsec-2023 у Братиславі Голова Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн заявила: «Наприклад, Західні Балкани могли б приєднатися до нашого єдиного цифрового ринку в таких сферах, як електронна торгівля або кібербезпека. Ми могли б сприяти нашій торгівлі товарами й проведенню платежів. Я прагну, щоб наш єдиний ринок був рушійною силою змін не лише для країн, що вже приєдналися до нашої родини, але й для тих країн, що все ще перебувають на шляху до нас». Цей частковий доступ до єдиного ринку можна й слід також надати Україні.

3.3.7. Залучення громадянського суспільства

Громадянське суспільство України може й повинно відігравати важливу роль в успішному відновленні України. Залучення громадянського суспільства може збільшити кількість корисних ідей. Це може змінити ситуацію в антикорупційному моніторингу, а також відігравати сприятливу роль у наданні соціальних послуг біженцям, внутрішньо переміщеним особам та ветеранам. Українське громадянське суспільство чітко заявляє про свою мету бути краще інтегрованим у процес реконструкції від його початку й висловлює незадоволення тим, на якому рівні воно наразі бере в ньому участь⁴⁵.

Починаючи з 2014 року в Україні вдалося провести низку значних реформ завдяки активній участі громадянського суспільства. На погляд експертів, роль українського громадянського суспільства стала вирішальним фактором успіху в деяких сферах, як-от реформа охорони здоров'я та реформа державних закупівель⁴⁶.

⁴¹ [Спільна заява за підсумками 24-го саміту Україна – ЄС](#), 3.2.2023.

⁴² Норман. Л. Ейзен, Аліна Інайє, Якоб Кіркегор, Томас Кляйне-Брокхофф, Джош Рудольф, Брюс Стокс, [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023, с. 17.

⁴³ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти](#) (2023/2739(RSP)), P9_TA(2023)0247, пункт 7.

⁴⁴ [Резолюція Європейського парламенту від 16 лютого 2023 року про рік російського вторгнення та агресивної війни проти України](#) (2023/2558(RSP)), P9_TA(2023)0056, пункт 15.

⁴⁵ Оріся Луцевич, [Залучення громадянського суспільства до процесу відновлення України: як уряд, громадяни й донори можуть працювати разом для забезпечення довіри до процесу реконструкції](#), Chatham House, програма «Росія та Євразія», Український форум, червень 2023.

⁴⁶ Віктор Нестуля, [Як побудувати довіру до процесу відновлення України](#), Kyiv Independent, 30.3.2023.

У липні 2022 року на Конференції з питань відновлення України в Лугано було започатковано нову потужну коаліцію українських організацій та міжнародних партнерів — RISE Ukraine⁴⁷. Коаліція об'єднує понад 20 українських та міжнародних організацій, що працюють над розвитком відкритого врядування та реалізацією антикорупційної реформи. Коаліція RISE оприлюднила перелік із 10 принципів реконструкції та модернізації України. Одним із прикладів успішної реформи відкритого врядування є повністю цифрова й відзначена нагородами система електронних закупівель Prozorro. RISE Ukraine розробила Prozorro в тісній співпраці з урядом України, і потім права на цю систему перейшли у власність держави.

Цифрова екосистема для підзвітнього управління відбудовою DREAM

У ролі наступного проєкту RISE Україна разом з урядом України передбачає забезпечити відкрите врядування і застосовувати підхід на основі відкритих даних, щоб контролювати й підтримувати весь цикл проєктів — від оцінювання потреб і планування, до проведення закупівель та виконання будівельних робіт для прискорення реконструкції. Назва нової єдиної електронної екосистеми для управління відновленням — DREAM: цифрова екосистема для підзвітнього управління відбудовою⁴⁸. DREAM — це державна цифрова екосистема, що забезпечить єдиний цифровий маршрут для всіх проєктів реконструкції. Вона збиратиме всі дані по проєктах в режимі онлайн, відображатиме ці дані у вигляді зручних таблиць, графіків та діаграм і публікуватиме відкриті дані відповідно до Стандарту даних відкритого контракування (Open Contracting Data Standard).

Робота RISE та інших українських організацій громадянського суспільства подає приклад такої вкрай необхідної доданої вартості до процесу відновлення.

3.3.8. Використання конфіскованих російських активів

Для представників і громадян України фундаментальним питанням справедливості є те, що Росія, яка здійснила вторгнення, має бути примушена брати участь у покритті витрат на відновлення України. Мобілізація російських активів забезпечила б додаткові кошти для відновлення України та полегшила б навантаження на платників податків в ЄС та інших країнах-донорах.

17 березня 2022 року, менш ніж за один місяць після початку повномасштабного вторгнення Росії, країни «Великої сімки» створили Робочу групу з питань російських еліт, довірених осіб та олігархів (REPO) з метою вжити всіх можливих правових заходів для виявлення, обмеження, заморожування, арешту і, у відповідних випадках, конфіскації активів тих фізичних та юридичних осіб, на яких були накладені санкції у зв'язку з навмисним, несправедливим і неспровокованим вторгненням Росії в Україну⁴⁹. Рік потому, у березні 2023 року, члени робочої групи REPO успішно заблокували або заморозили активи громадян РФ, які перебувають під санкціями, на суму 58 млрд доларів США, відстежили російські активи по всьому світу і сильно обмежили доступ підсанкційних громадян РФ до міжнародної фінансової системи⁵⁰.

⁴⁷ [Нова коаліція RISE Ukraine створена для забезпечення доброчесності, сталості та ефективності відбудови України](#), 5.7.2022.

⁴⁸ Rise Ukraine, [Міністерство відновлення та Коаліція RISE презентували комунікаційну платформу електронної екосистеми управління відновленням DREAM](#).

⁴⁹ [Спільна заява на рівні міністрів від імені Європейської комісії, Сполучених Штатів, Австралії, Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії та Сполученого Королівства щодо створення Робочої групи з питань російських еліт, довірених осіб та олігархів](#), 17.3.2022.

⁵⁰ [Спільна заява Робочої групи REPO](#), 9.3.2023.

Європейський парламент рішуче підтримує ідею конфіскації російських державних активів з метою фінансування реконструкції України й виплати компенсацій жертвам російської агресії. 15 червня 2023 року Європарламент знову закликав інституції та держави-члени ЄС створити правову базу для цієї мети⁵¹. У тій самій резолюції Європарламент підкреслює своє переконання, що «коли війна закінчиться, Росія повинна бути зобов'язана виплатити накладені на неї репарації, щоб забезпечити її суттєвий внесок у реконструкцію України».

Голова Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн на Конференції з питань відновлення України в Лондоні 21 червня 2023 року заявила, що перед літньою перервою Комісія висуне пропозицію про використання конфіскованих російських активів. У Лондоні низка інших спікерів, серед яких державний секретар США Ентоні Блінкен та прем'єр-міністр Латвії Крішьяніс Каріньш, заявили, що Росія як порушник повинна бути притягнута до відповідальності й належним чином узяти участь у фінансуванні відновлення України.

Однак спеціальна робоча група ЄС щодо використання заморожених та знерухомлених активів для підтримки реконструкції України, яка розглядала можливість використання 200 млрд євро російських резервів, заморожених санкціями ЄС, поки що не бачить «жодного надійного правового шляху, що дозволив би конфіскувати заморожені або знеруховлені активи винятково на підставі того, що на них поширюються обмежувальні заходи ЄС»⁵². Відповідно до зазначеної публікації, існують значні правові перешкоди для тимчасового управління ліквідними активами центрального банку Росії та передачі прибутків Україні. Замість цього, в статті вказано, що віддається перевага так званим «непередбаченим прибуткам». Можливо було б зобов'язати компанії з російськими холдингами, що приносять великі прибутки, переказати значну суму до ЄС. Це не вплинуло б на правовий статус активів.

Європейський центральний банк (ЄЦБ) нібито застеріг Європейську комісію від конфіскації заморожених російських активів. Видання *Financial Times* повідомляє, що ЄЦБ побоюється, що подібний крок може підірвати довіру до євро як світової валюти і зашкодити фінансовій стабільності⁵³. На погляд ЄЦБ, якщо ЄС використовуватиме відсоткові доходи від знерухомлених російських активів, це може спонукати центральні банки третіх країн, що володіють великими грошовими резервами, відвернутися від євро. Цей ризик був би особливо високим, якщо б ЄС діяв в односторонньому порядку без участі інших країн «Великої сімки».

Чи можливо негайно арештувати й передати російські державні активи Україні?

У документі, поширеному компанією Covington & Burling від імені SCM Consulting Limited, стверджується, що можуть і повинні бути вжиті сміливіші дії проти Росії, ніж ті, що запропоновані робочою групою REPO «Великої сімки»⁵⁴. У публікації зазначено, що необхідно негайно арештувати й передати Україні знеруховлені російські державні активи, що вже перебувають під контролем країн-членів «Великої сімки» і країн-однодумців, щоб надіслати чіткий сигнал Росії з метою зупинити війну й надати відшкодування Україні вже зараз. У документі стверджується, що реалізація цих заходів повністю відповідала б міжнародному

⁵¹ [Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти](#) (2023/2739(RSP)), P9_TA(2023)0247, пункт 10.

⁵² В. Шоу, С. Бодоні, А. Нарделлі, ЄС стикнувся з перешкодами щодо питання конфіскації 200 млрд євро російських активів, Bloomberg, 21.6.23.

⁵³ С. Флемінг, М. Арнольд, П. Стаффорд, [ЄЦБ застеріг Брюссель від використання відсоткових доходів від заморожених російських активів](#), *Financial Times*, 16 червня 2023.

⁵⁴ Covington & Burling від імені SCM Consulting Limited, Обґрунтування арешту російських державних активів відповідно до міжнародного права.

праву: арешт і передачу російських державних активів можна обґрунтувати або як колективні контрзаходи для спонукання Росії до виконання своїх зобов'язань, або як легітимне здійснення права колективної самооборони.

У доповіді аналітичного центру геополітичних досліджень New Lines Institute також висловлена підтримка багатосторонньої передачі активів, заснованої на міжнародному праві, як «ефективної і юридично обґрунтованої основи для виплати репарацій, включно з компенсаціями, за вторгнення Росії в Україну»⁵⁵. У цьому дослідженні міститься рекомендація, щоб кожна держава ідентифікувала всі російські державні активи в межах своєї юрисдикції й перерахувала їх на рахунок ескроу центрального банку, траст або інший рахунок за подібною схемою для подальшого розпорядження відповідно до міжнародних угод. Рекомендований у публікації підхід спирається на встановлені норми міжнародного права щодо державних контрзаходів, згідно з якими держави можуть уживати контрзаходів у відповідь на міжнародно-протиправне діяння іншої держави, щоб змусити державу-агресора добровільно або примусово виконувати свої юридичні зобов'язання, як-от виплату репарацій за протиправні дії. Як зазначають автори цієї доповіді, контрзаходи є, за визначенням, діями держави, що, зазвичай, є протиправними, і, в такий спосіб, тягнули б за собою міжнародно-правову відповідальність, за винятком випадків, коли вони вживаються у відповідь на протиправні дії з боку держави-агресора з метою досягнення конкретної мети, а саме, в цьому випадку, забезпечити виплату компенсацій Україні.

ПОСИЛАННЯ НА ОСНОВНІ ДЖЕРЕЛА

Аслунд А., Кубілюс А., [Реконструкція, реформи та вступ України до ЄС](#), Frivärld – Stockholm Free World Forum, березень 2023.

Ейзен Н. Л., Інайє А., Кіркегор Я., Кляйне-Брокхофф Т., Рудольф Дж., Стокс Б., [На шляху до плану Маршалла для України: нові ідеї та рекомендації](#), червень 2023.

Гаазе, Д., Шварц А., [Фінансові наслідки війни в Україні: сучасні та майбутні виклики для бюджету ЄС](#), Департамент бюджетної політики, Європейський парламент, 17 квітня 2023.

⁵⁵ New Lines Institute, [Багатостороння передача активів: пропозиція щодо забезпечення виплати репарацій Україні](#), червень 2023.

У цій публікації наданий детальний огляд використання бюджету ЄС для підтримки України та українських біженців. У ній викладена нещодавня пропозиція Єврокомісії щодо нового Механізму підтримки України з метою фінансування країни та її відновлення протягом 2024–2027 років. Крім того, у публікації розглядаються виклики, що пов'язані із забезпеченням повного парламентського контролю, демократичного нагляду та ефективного бюджетного контролю над колосальними сумами витрат на відновлення України. До того ж у документі наведені засади досягнення успішного економічного відновлення.

Публікація Дослідницької служби євродепутатів
ДСЄП | Дослідницька служба Європейського парламенту

Цей документ підготовлений та призначений для депутатів і співробітників Європейського парламенту як довідковий матеріал для допомоги у парламентській роботі. Відповідальність за зміст документа несе (-уть) винятково його автор (-и) і будь-які думки, висловлені в ньому, не повинні розглядатися як офіційна позиція Європарламенту.