

Інформаційна довідка щодо окремих аспектів залучення фінансування на повоєнне відновлення України*

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто окремі пропозиції щодо фінансування повоєнного відновлення України, викладені в Аналітичній записці Центру європейських політичних досліджень «Просування процесу відновлення України через лідерство G7», із метою пошуку шляхів залучення коштів та обрання моделі фінансування повоєнної реконструкції економіки.*

***Ключові слова:** інвестиції, інвестиційні проекти, повоєнне відновлення, фонди (установи) розвитку, міжнародна допомога.*

Вступ. Законодавче регулювання повоєнного відновлення України є актуальним питанням сьогодення, зокрема стосовно питань забезпечення фінансування реалізації відповідних програм. Існуючі наразі тенденції несуть ризики розпорошення публічних ресурсів і донорської допомоги та їх неефективного використання через створення низки органів й установ, які дублюють повноваження та не забезпечують належну комунікацію між собою. Із метою усунення цих ризиків до Закону України «Про засади державної регіональної політики» ще в 2022 році внесено зміни, пов'язані з визначенням засад відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, на підставі Плану відновлення та розвитку регіонів, затвердженого Кабінетом Міністрів України¹. Фінансування реалізації Плану передбачено цим Законом, зокрема, за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Верховною Радою України в першому читанні прийнято законопроект «Про Національну установу розвитку» (реєстр. № 11238 від 07.05.2024)², що передбачає створення нової інституції, «яка здійснює функції із забезпечення фінансової та іншої підтримки розвитку та відбудови економіки України». Законопроект викликав сумніви у міжнародних партнерів, що зумовило зобов'язання України провести незалежну оцінку, аналізуючи його з урахуванням передової міжнародної практики та консультуючись із міжнародними фінансовими організаціями³.

Кабінет Міністрів України у Дорожній карті реформування управління публічними інвестиціями⁴ визначає засади діяльності Стратегічної інвестиційної

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 9 липня 2022 р. № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2389-20#Text>

² Про Національну установу розвитку: Проект Закону України (реєстр. № 11238 від 07.05.2024). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44168>

³ Ukraine: Sixth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Requests for Modification of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. Website IMF eLibrary. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/366/article-A001-en.xml>

⁴ Дорожня карта реформування управління публічними інвестиціями. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F_%D0%B A%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%A3%D0%9F%D0%86.pdf

ради⁵ (далі – Рада), яка названа основою інституційної структури системи реформування управління публічними інвестиціями⁶. Європейська Комісія (далі – ЄК) підкреслює, що ця Рада потребує посилення її інституційної спроможності та ролі у сприянні міжвідомчій координації в системі управління державними інвестиціями. Основною метою державних інвестицій, безумовно, мають стати проекти повоєнного відновлення, особливо враховуючи той факт, що до державного бюджету спрямовуються кошти міжнародної фінансової допомоги. Посилення інституційної спроможності Ради потребуватиме належного законодавчого регулювання, однак наразі наявний законопроект про засади відновлення не містить положень, що регулювали б її діяльність та повноваження⁷.

Наведені приклади наочно демонструють відсутність єдиного бачення щодо моделі фінансування проєктів повоєнного відновлення України, яка б забезпечила максимальну концентрацію ресурсів та їх найефективніше використання. Необхідно також врахувати, що ця модель має бути етично та економічно привабливою для міжнародних партнерів України.

Із погляду залучення донорів та вибору найкращої моделі фінансування повоєнного відновлення викликає інтерес Аналітична записка Центру європейських політичних досліджень (далі – CEPS) «Просування процесу відновлення України через лідерство G7»⁸. CEPS є провідним аналітичним центром і форумом для обговорення політик та стратегічних напрямів ЄС, що входить до числа найкращих аналітичних центрів в Європі.

Основна частина. Нещодавно опублікована Аналітична записка CEPS «Просування процесу відновлення України через лідерство G7» містить рекомендації щодо запуску фонду G7 для відновлення України. Аналітична записка підготовлена в рамках Think7 (далі – T7) – офіційної групи взаємодії з G7, яка сприяє співпраці провідних аналітичних центрів та дослідницьких установ усього світу для надання науково обґрунтованих політичних рекомендацій президентству G7.

Основні тези аналітичної записки наведено на *Рис. 1*. Одним із ключових аргументів у залученні фінансування, на нашу думку, може стати ідея можливості створення в Україні успішного кейсу повоєнної реконструкції, який може бути використаний у подальших випадках відбудови після збройних конфліктів в усьому світі. Авторами наведені аргументи, які можуть бути використані в переговорному процесі, зокрема про те, що G7 прагне не тільки допомогти Україні відновитися, але й підтвердити стійкість демократичних

⁵ Про утворення Стратегічної інвестиційної ради : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2024 р. № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/549-2024-%D0%BF#Text>

⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁷ Повідомлення про оприлюднення пропозицій робочої групи з напрацювання законодавчих ініціатив щодо відновлення України. Проект Закону України «Про засади відновлення України». URL: <https://mtu.gov.ua/news/35630.html>

⁸ Advancing Ukraine's reconstruction through G7 leadership. Website CEPS. URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/advancing-ukraines-reconstruction-through-g7-leadership/>

альянсів і глобальної архітектури безпеки. Успішне відновлення України стане свідченням міцності міжнародної співпраці та непохитної відданості дотриманню принципів суверенітету, справедливості й миру. Стабільна, мирна та стійка Україна зміцнить регіональну безпеку з далекосяжними глобальними наслідками, що узгоджується зі стратегічними інтересами G7, включно із США, які зацікавлені у створенні безпечного та сприятливого бізнес-середовища.

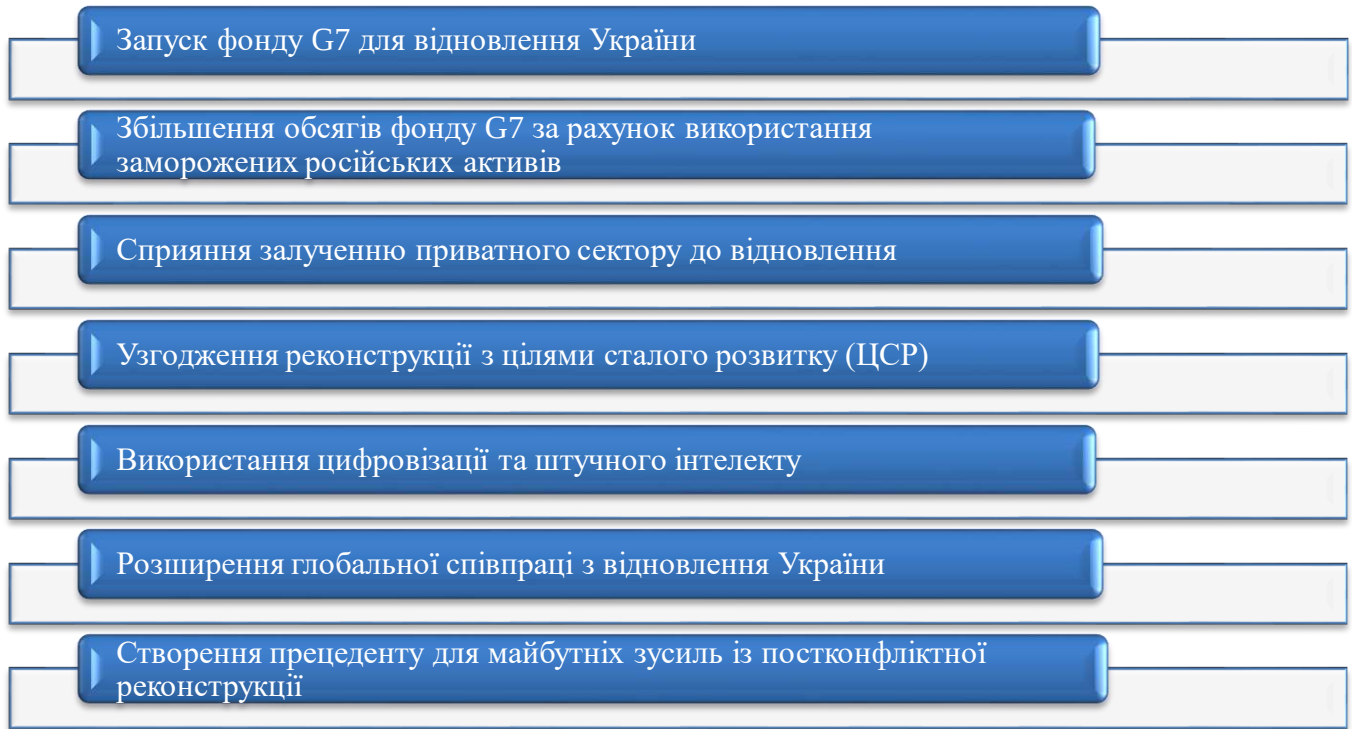


Рис. 1.

Інший важливий аспект, на якому наголошують автори аналітичної записки, передбачає можливості створення нового механізму вилучення та використання російських активів. Найперше, вагомим аргументом є те, що заморожені активи, оцінені приблизно в 300 млрд доларів США (280 млрд євро), є важливим фінансовим важелем для підтримки відновлення України без додаткового навантаження на платників податків у державах-донорах. Також дослідниками пропонується розробити план G7 щодо створення правової та операційної основи для використання повного спектра заморожених російських активів. Вони наголошують, що повномасштабне вторгнення Росії в Україну є грубим порушенням звичаєвого міжнародного права та Статуту ООН (стаття 2(4)). Тож, хоча існують юридичні ускладнення щодо конфіскації активів, що впливають із принципу імунітету згідно з міжнародним правом, російські активи можуть бути конфісковані на основі винятку з імунітету при виконанні міжнародних судових рішень, адже попередні рішення міжнародних судів рідко передбачали такі великі суми відшкодування, і, враховуючи безпрецедентний масштаб завданих Україні збитків, керівництво G7 має можливість створити глобальний прецедент, забезпечивши нову модель притягнення держав-агресорів до фінансової відповідальності за незаконні воєнні дії.

У цьому контексті також нагадаємо, що у травні 2024 року Парламент Естонії ухвалив Закон про внесення змін до Закону про міжнародні санкції та інших пов'язаних з ним актів⁹, яким встановив порядок використання майна суб'єкта міжнародних санкцій як авансового платежу за відшкодування збитків. Таким чином, Естонія вже створила певний прецедент використання майна РФ для компенсації шкоди, заподіяної Україні (іноземній державі, якій шкода була спричинена порушенням заборони на використання збройної сили, що випливає з пункту 4 статті 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй, або порушенням норм ведення війни при протиправному застосуванні збройної сили).

Ще одним важливим аспектом, на якому зупинилися автори аналітичної записки, є використання «принципу дії» в національному законодавстві під час ухвалення рішення про обрання моделі фінансування повоєнного відновлення України. На думку авторів, використання фінансових ресурсів має бути змодельовано на прикладі підходу, який Німеччина використовувала щодо коштів, отриманих за Планом Маршалла: вона не просто поглинала допомогу в державний бюджет, а розподіляла її як позики з відсотками, створюючи самоокупну систему. Цей «револьверний механізм» дозволяв коштам із часом отримувати прибутки (та сама логіка була застосована під час створення банків розвитку, зокрема Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку). Для отримання доступу до ресурсів фонду G7 Україні пропонується створити подібну банківську/фінансову установу для виділення коштів для середньо- та довгострокових позик на високоризикові інфраструктурні проєкти та проєкти розвитку, яких традиційні фінансові установи можуть уникати. Погашені відсотки й основна сума позики мають бути реінвестовані фондом, постійно генеруючи додатковий капітал для реконструкції.

Нагадаємо, що Німеччиною у 1948 році з метою фінансування відновлення німецької економіки було засновано Kreditanstalt für Wiederaufbau (далі – KfW) на основі окремого закону¹⁰. Стартовий капітал складали переважно кошти Європейської програми відновлення (ERP, План Маршалла). Товари, поставлені за Планом Маршалла, оплачувалися KfW, а зібрані згодом кошти надавалися як позики. Отже, «зовнішній» План Маршалла супроводжувався «внутрішнім» – повернені кошти почали використовуватися для довгострокових інвестиційних кредитів. Завдяки процентним доходам спеціальні активи значно зросли протягом десятиліть, через них фінансувалися та продовжують фінансуватися різноманітні програми, що підтримуються державою¹¹. KfW залишається одним із провідних банків розвитку й одним з найнадійніших банків світу.

Слід зазначити, що наразі практика «револьверних фондів» є відомою та широко розповсюдженою у світі. Зокрема, за таким принципом працюють

⁹ Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107062024001>

¹⁰ Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/BJNR701230948.html>

¹¹ Wiederaufbau Deutschlands mit finanzieller Hilfe der Alliierten. URL: <https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/F%C3%B6rderung-und-Geschichte/Geschichte-der-KfW/KfW-Themen/Marshallplan-und-ERP/>

експортно-кредитні агентства, у тому числі в Україні. Одну з переваг цього підходу ми вбачаємо в тому, що існування такої установи забезпечить довготривале використання коштів міжнародної допомоги та м'який перехід на забезпечення власними ресурсами після закінчення її термінів. Як відображено на Рис. 2, у майбутньому це може надати фінансовій установі можливість фінансувати неприбуткові напрями діяльності.

Напрями діяльності KfW:

здійснює заходи підтримки, зокрема фінансування, від імені держави:

- малий і середній бізнес, фрілансери та стартапи; венчурний капітал; житлове господарство; захист довкілля; інфраструктура; технологічний прогрес та інновації; узгоджені на міжнародному рівні програми фінансування; інші сфери, визначені нормативно-правовими актами.

надає позики та інші форми фінансування місцевим органам влади та цільовим об'єднанням публічного або приватного права

фінансує заходи суто соціального характеру та освітні заходи

надає інше фінансування в інтересах німецької та європейської економіки:

- проекти, що становлять інтерес для ЄС, співфінансовані Європейським інвестиційним банком або аналогічними європейськими фінансовими установами; фінансування експорту за межі держав-членів ЄС, інших держав-учасниць Угоди про Європейську економічну зону та держав-кандидатів на вступ до ЄС на основі консорціуму тощо.

Рис. 2.

Звернемо увагу й на такий аспект, як залучення приватних інвестицій. Можна погодитися з авторами, що для країн G7 та інвесторів-однорумців Україна представляє можливості високої прибутковості. Інвестиції в реконструкцію не тільки сприяють відновленню, але й пропонують значні прибутки, особливо в секторах, життєво важливих для довгострокового зростання та глибшої інтеграції України в глобальні ринки. Пропозиція індивідуальної безпеки, фінансових гарантій і механізмів страхування є корисною й у світлі співробітництва США з Україною в межах Угоди щодо корисних копалин. Ці заходи допоможуть створити безпечне, сприятливе для бізнесу середовище, дозволяючи іноземним фірмам ефективно працювати не лише в українському секторі рідкісних корисних копалин, а й інших стратегічних сферах, зокрема обороні та енергетиці.

Висновки. Пропозиції, викладені в Аналітичній записці CEPS «Просування процесу відновлення України через лідерство G7», можуть бути використані як у переговорному процесі, особливо що стосується залучення коштів міжнародних і закордонних партнерів на відновлення України, так і в національному законодавстві.

Для національного законодавства доцільно розглянути ідею «револьверного фонду» як основної установи, яка б забезпечувала акумуляцію коштів державного бюджету та донорів для найефективнішого їх перерозподілу в процесі повоєнного відновлення. Варто також розглянути можливість розміщення на рахунках такої установи, призначених для відбудови та розвитку економіки й соціальної сфери, коштів інших фондів. Вбачається, що ця сама установа (або партнерська, можливо, у складі групи) може здійснювати й страхування, зокрема воєнних ризиків. Об'єднання відповідних функцій сприятиме кращому залученню фінансових ресурсів, адже вже зараз до страхування воєнних ризиків долучаються міжнародні фінансові інституції, окремі держави, а також приватний капітал¹².

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹² Як захистити бізнес: виклики та можливості у воєнний час. URL: <https://forbes.ua/money/yak-zakhistiti-biznes-vikliki-ta-mozhливosti-u-voennyi-chas-11022025-26915>