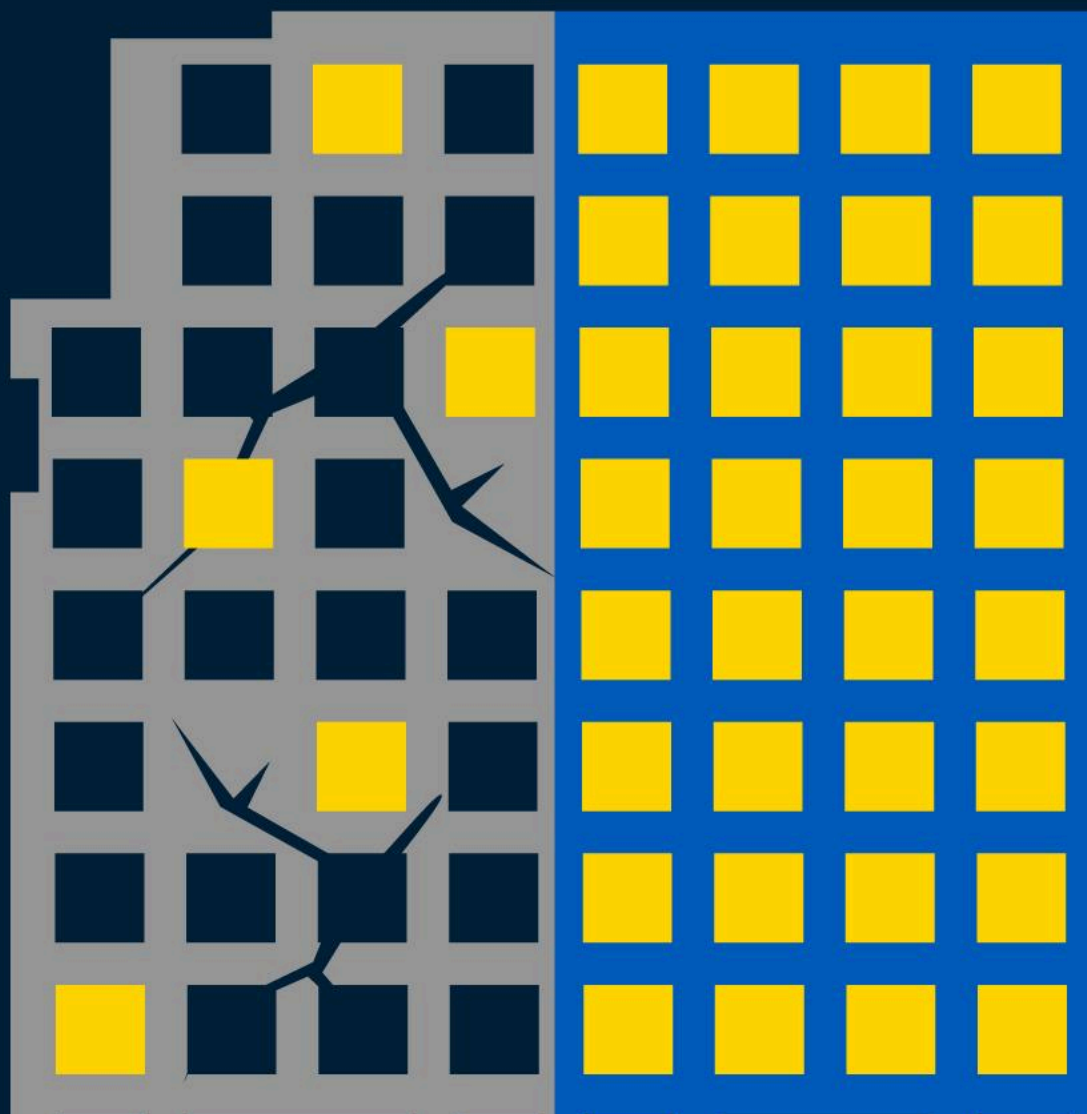




ВІДБУДОВА УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ, УРОКИ ТА ДОСВІД СПІВПРАЦІ З США ТА ЄС

Автор дослідження:
Арсен Мартищук



ЗМІСТ

Резюме

Поточний план та виклики відбудови українських регіонів

Відновлення через співпрацю з ЄС

Робота з американськими партнерами задля ефективного відновлення

Виклики відновлення: приклад Боснії та Герцеговини

Рекомендації

Резюме

Відбудова українських міст після російської агресії є серйозним викликом на тлі бойових дій, насильства та широкомасштабних руйнувань. Оскільки Європейський Союз (ЄС) надав Україні статус кандидата, пріоритетність відновлення міст держави стало спільним зобов'язанням європейських та американських партнерів, які є найближчими партнерами в контексті української боротьби. У цьому контексті розуміння конкретних умов України в поєднанні з аналізом схожих постконфліктних сценаріїв, надає можливість точно окреслити план до успішного відновлення.

Центральним у цьому дискурсі є робота відносно міцних державних структур України, які, хоч і мають деякі виклики пов'язані з корупційною складовою, проте можуть стати основою для ефективних зусиль з відбудови міст. Компонент корупції є важливим чинником і вимагає жорстких механізмів підзвітності для захисту від незаконного привласнення життєво важливих коштів на реконструкцію. Ще одним важливим елементом є мінливість середовища безпеки в Україні, що вимагає точного планування щодо адаптації та захисту критичної інфраструктури.¹

Міжнародна допомога на шляху відновлення України є критичною в усіх аспектах.

Україні слід починати зосереджуватися на прозорому управлінні коштами на відновлення та створювати надійні механізми моніторингу та оцінки. Це необхідно для того, щоб бути готовими до швидких етапів

¹ Grävingholt, J., Faust, J., Libman, A., Richter, S., Sasse, G., & Stewart, S. (2023). Rebuilding Ukraine: What the international community now needs to consider. *IDOS Policy Brief*. <https://doi.org/10.23661/IPB4.2023>

колаборації щодо відновлення, і саме стимулювання структурних перетворень є важливим елементом цього процесу. Крім того, балансування в контексті політичного ландшафту України вимагає тонкого підходу, що також важливо в контексті довгострокових стійких реформ у сфері відновлення.

В цьому аналітичному розборі буде висвітлено як українські міста можуть ефективно співпрацювати з муніципалітетами в США та ЄС, як така співпраця відбувалася в державах, які постраждали від війни та які ефективні інструменти можуть бути використані для уникнення повторення помилок, які були здійснені у контексті відбудови.

Поточний план та виклики відбудови українських регіонів

«План відновлення України», розроблений президентом Зеленським і Національною радою з відновлення, є комплексною стратегією, спрямованою на відновлення країни після закінчення російської агресії. Незважаючи на тривалу невизначеність на полі бою та значну вартість реконструкції усіх руйнувань, українське керівництво намагається пріоритетувати планування реконструкції регіонів та міст. Національна рада з відновлення, до складу якого входять різноманітні стейкхолдери, зокрема урядові міністри, парламентські лідери, керівники державних агентств і незалежні експерти, зробила все можливе аби через співпрацю розробити загальнонаціональний план з відновлення наслідків агресії РФ.

План був оприлюднений на міжнародній конференції в Лугано, Швейцарія, та окреслює бачення відновлення України протягом наступного десятиліття. Він охоплює 852 короткострокові та довгострокові проекти, розділені на 15 національних програм, що охоплюють різноманітні сектори та види діяльності. Серед ключових пріоритетів – відбудова регіональної інфраструктури та житла, модернізація логістичних мереж і перехід на стійкі

джерела енергії. Основна увага виходить за межі нагальних потреб і включає інституційну та промислову модернізацію.

Критичні втрати інфраструктури, зокрема шкіл, лікарень, житла та доріг, особливо в деокупованих регіонах, таких як Київ, Чернігів, Суми та Харків, підкреслюють нагальність вирішення питань першої необхідності до настання холодної пори року. Відбудова логістичних і транспортних мереж має важливе значення для економічної стабільності та отримання прибутку через торгівлю. Крім того, Україна прагне зменшити залежність від російського викопного палива та узгодити видобуток з екологічними стандартами ЄС, звертаючи увагу на відновлювані джерела енергії та атомну енергетику.

Узгодження пріоритетів відновлення України з нормами та стандартами ЄС відображає нещодавно отриманий Києвом статус кандидата в ЄС. План включає традиційні реформи, пов'язані з розбудовою інституційної спроможності, верховенством права та зусиллями по боротьбі з корупцією. Проте зберігаються занепокоєння щодо управління, фінансування та зв'язку між реконструкцією та безпекою.²

Роблячи аналіз, можна зазначити, що розробка плану була здійснена з обмеженою прозорістю та консультаціями з громадянським суспільством і місцевими громадами. Обрані місцеві лідери та волонтерські групи, активно залучені до гуманітарної допомоги, вимагали та продовжують заявляти про більш інклюзивний процес прийняття рішень. Крім того, міжнародні донори, незважаючи на їхні значні внески, офіційно не були залучені до «Плану Відновлення України».

Ще одним викликом є фінансування. Цей аспект є серйозною проблемою, оскільки Україна оцінює витрати на відновлення до 750

² *Ukraine Recovery Plan (n.d.)*. <https://recovery.gov.ua/en>

мільярдів доларів. У той час як Київ очікує, що значна частина надійде від російських репарацій і конфіскацій західних активів, затримки з арештом активів російських олігархів в Україні викликали занепокоєння серед антикорупційних активістів.

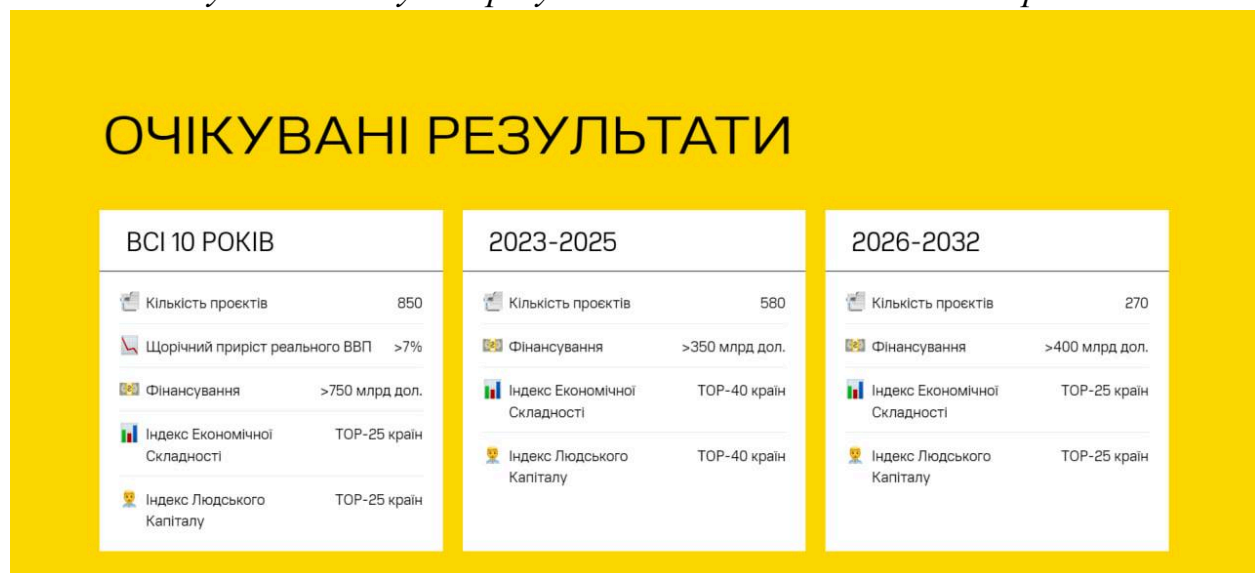
Окрім фізичної реконструкції, план має розглядати соціальні та психологічні наслідки конфлікту для громад та окремих осіб. Переміщене населення, травми та соціальна дислокація вимагають цілеспрямованої роботи для ефективної реінтеграції та реабілітації. Значна взаємодія з постраждалими громадами, включаючи маргіналізовані групи, є важливою для розробки інклюзивних програм, які відповідають потребам і прагненням громад. Нехтування соціальними вимірами може підірвати ефективність плану та загострити соціальну напругу та нерівність.

Попри те, що план наголошує на переході до стійких джерел енергії та узгодженні з екологічними стандартами ЄС, він також має розглядати погіршення стану навколишнього середовища та екологічні проблеми, спричинені війною. Пошкодження інфраструктури, забруднення та виснаження ресурсів створюють довгострокові ризики для навколишнього середовища, які можуть перешкодити зусиллям з реконструкції та посилити вразливість міст та регіонів. Інтеграція принципів екологічної стійкості в проекти реконструкції та впровадження екологічно чистих технологій і практик є важливими для пом'якшення впливу на навколишнє середовище та формування стійкості до майбутніх загроз.

Загальна геополітична напруженість створює додаткові виклики для реалізації плану відновлення. Внутрішні політичні суперечки, інші регіональні конфлікти та зменшення допомоги від союзників можуть порушити управління та підірвати зусилля з досягнення консенсусу, необхідні для ефективної реалізації плану.

Національний план відновлення України окреслює амбітні цілі щодо відновлення країни після закінчення активних військових дій, наголошуючи на інфраструктурі, енергетичному переході та узгодженні зі стандартами ЄС. Однак проблеми, пов'язані з управлінням, фінансуванням і безпекою, підкреслюють складність його впровадження та потребують негайного розв'язання та правильного підходу.

Рисунок 1. Очікувані результати. План відновлення України 2023³



³ Ukraine Recovery Plan (n.d.). <https://recovery.gov.ua/en>

Відновлення через співпрацю з ЄС

Суттєва підтримка з боку Європейського Союзу (ЄС) є важливою в контексті доступності ресурсів та майбутніх викликів, пов'язаних з відбудовою України.

Відповідь ЄС на російське вторгнення була потужною, перевищивши рівень допомоги перед повномасштабними військовими діями. Фінансова допомога, включаючи військову, макрофінансову та гуманітарну допомогу станом на кінець 2023 року склала 90 млрд доларів, 27 з яких було виділено на військові потреби.⁴ Бюджетна підтримка станом на початок 2024 року склала майже 27 млрд доларів, із зобов'язанням збільшити цю суму до 77 млрд доларів.⁵ За оцінками експертів, Україні необхідно від 350 до 750 млрд доларів на потреби довгострокового відновлення й саме надійне управління коштами, використання стимулів вступу до ЄС як каталізатора реформ може узгодити інтереси та стимулювати стійку відбудову українських міст.⁶

Задля ефективної реконструкції у відносинах України та ЄС необхідно застосувати комплексний двоетапний підхід. Він включає задоволення невідкладних потреб в інфраструктурі з боку міжнародних донорів, одночасно здійснюючи більш глибокі зусилля з модернізації та реформ відповідно до стандартів ЄС з боку української влади.

Ефективні механізми управління мають вирішальне значення для забезпечення прозорості, підзвітності та координації зусиль з реконструкції.

⁴ Serohina, K. (2023). EU provided Ukraine with 90 billion dollars in aid since beginning of Russian invasion. *RBC-Ukraine*.

<https://newsukraine.rbc.ua/news/eu-provided-ukraine-with-90-billion-dollars-1697768009.html>

⁵ Kiel Institute for the World Economy (n.d.). Ukraine Support Tracker. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

⁶ Bergmann, J., & Romanyshyn, I. (2022). Rebuilding Ukraine: How the EU should support Ukraine's reconstruction and recovery. *IDOS Policy Brief*. <https://doi.org/10.23661/IPB6.2022>

Створення координаційної платформи за участю українського уряду, міжнародних партнерів та учасників громадянського суспільства є важливим елементом для сприяння співпраці та нагляду та створення можливостей для більш ефективної відбудови українських громад.

Укладання всеосяжної угоди про внесок ЄС у відбудову України є обов'язковим для забезпечення сталої підтримки. Наразі, українські партнери надають фінансову та військову підтримку, проте не існує загального документа, який би визначав гарантії підтримки в післявоєнний час. Така угода містила б вивчення різних механізмів фінансування, наприклад запозичення європейського капіталу та залучення російських активів, які перебувають під санкціями, для доповнення допомоги ЄС та пом'якшення фінансових обмежень.

Незважаючи на те, що зусилля з відновлення є найважливішим фактором після закінчення бойових дій на території України, продовження військової допомоги залишається критично важливим для поточного захисту її суверенітету та безпеки. Зміцнення обороноздатності має бути пріоритетом європейських партнерів для того, аби українські міста були більш безпечними під час екзистенційних загроз для громад в контексті російсько-української війни та після її закінчення.

Найважливішим елементом в контексті роботи з відновлення – це робота в сфері статусу України, як кандидата до вступу до ЄС. Незважаючи на початкову єдність ЄС у відповідь на повномасштабне вторгнення, з часом можуть виникнути проблеми єдності, особливо коли економічні наслідки війни стають більш помітними. Підтримка солідарності між

державами-членами та довгострокова підтримка України вимагатимуть узгоджених дипломатичних зусиль та тривалої роботи з боку обидвох сторін.⁷

Робота з американськими партнерами задля ефективного відновлення

США – союзник України, що поки надіслав Києву найбільше підтримки, в грошовому еквіваленті.⁸ Вашингтон продовжує виробляти стратегію, щоб продовжувати робити свій внесок у зусилля з відновлення України й після закінчення російської агресії. З огляду на те, що потенційні витрати на реконструкцію, згідно з оцінками, складуть понад 750 млрд доларів, Київ наголошує на терміновій потребі у значній фінансовій підтримці вже зараз.

Щоб розв'язувати цю проблему, США можуть застосувати багатогранний підхід до фінансування відновлення України. По-перше, Вашингтон може виділяти пряму фінансову допомогу через двосторонні угоди, можливо, навіть, шляхом асигнування коштів з існуючих бюджетів зовнішньої допомоги або через нове законодавство, яке спеціально спрямоване на відновлення України.

По-друге, США можуть посилити свій вплив на міжнародні фінансові установи, такі як Світовий банк і Міжнародний валютний фонд, щоб отримати позики та гранти на зусилля з відновлення України. По-третє, США можуть заохочувати залучення приватного сектору, заохочуючи американські компанії інвестувати в українські інфраструктурні проекти, в тому числі через податкові пільги або кредитні гарантії.

⁷ Bergmann, J., & Romanyshyn, I. (2022). Rebuilding Ukraine: How the EU should support Ukraine's reconstruction and recovery. *IDOS Policy Brief*. <https://doi.org/10.23661/IPB6.2022>

⁸ Kiel Institute for the World Economy (n.d.). Ukraine Support Tracker. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

Крім того, Вашингтон може тісно співпрацювати зі своїми західними союзниками для координації зусиль щодо фінансової допомоги, об'єднання ресурсів і досвіду для максимізації впливу фінансування реконструкції. Це може включати спільні ініціативи, такі як багатостороння донорська конференція або створення спеціального союзницького фонду реконструкції для України, попри вже створені неурядові ініціативи.

Попри це, США повинні впоратися з потенційними викликами, включаючи політичну поляризацію всередині країни та зміну пріоритетів у західних країнах. Еволюція характеру російсько-української війни та її впливу на глобальну геополітику може вимагати постійної переоцінки та адаптації стратегій фінансування.

Сполучені Штати можуть і, ймовірно, фінансуватимуть відбудову України шляхом поєднання прямої допомоги, міжнародного партнерства та залучення приватного сектора. Це вимагатиме стратегічного планування, співпраці з союзниками та гнучкості, щоб реагувати на обставини.

Внутрішньополітичні обставини можуть змінюватися в державі дуже стрімко, проте з правильним підходом до презентації ініціатив та переконання будь-якої президентської адміністрації та верхівки Республіканської та Демократичної партій, можливо буде досягнути успіху.

Одним із таких прикладів стало створення американо-української робочої групи з питань інфраструктури. Департаменти торгівлі та транспорту США разом із Міністерством інфраструктури України підписали спільну заяву про наміри створити робочу групу, зосереджену на задоволенні критичних інфраструктурних потреб України під час війни та для майбутньої повоєнної реконструкції.⁹

⁹ U.S. Department of Transportation (2022). U.S. Departments of Transportation and Commerce to establish joint task force with Ukraine to help support Ukraine's infrastructure resilience.

Така цільова група має на меті посилити спільні зусилля між США та Україною для сприяння залученню приватного сектору та реалізації інноваційних рішень у відбудові інфраструктури України. Основна увага приділяється виявленню та зміцненню найкращих практик для створення позитивного бізнес-клімату в Україні, наголошуючи на належному врядуванні, прозорості та протидії корупції. Крім того, державні агенції США братимуть участь у міжвідомчих обговореннях, щоб визначити найкращі шляхи надання допомоги Україні у відновленні її інфраструктури та енергетичних ресурсів. Створення робочої групи загалом означило перехід до стратегічного рівня співпраці між США та Україною у сфері інфраструктури й попри те, що документ було опубліковано в 2022 році, він показує наміри та офіційне затвердження сторін щодо співпраці. В незалежності від майбутнього політичного складу, напрацювання групи можуть бути використані наступними складами Департаментів торгівлі та транспорту США.

Виклики відновлення: приклад Боснії та Герцеговини

Конфлікт, що стався в 1990-х роках між Сербією і Чорногорією з одного боку, Республікою Боснія і Герцеговина з другого та Хорватією з третього був однією з найбільших подій в контексті розпаду колишньої Югославії. Боснійська війна відбувалася між 1992 і 1995 роками й передбачала боротьбу різних фракцій, включаючи боснійців (боснійських мусульман), боснійських хорватів і боснійських сербів, а також Югославську народну армію.

Війна характеризувалася етнічною напругою, масовим насильством і звірствами, включаючи етнічні чистки та геноцид. Це призвело до значних

<https://www.transportation.gov/briefing-room/us-departments-transportation-and-commerce-establish-joint-task-force-ukraine-help>

втрата людей, переміщення населення та руйнування інфраструктури, особливо в Боснії та Герцеговині. Звісно, масштаби Боснійської та російсько-української воїн важко порівняти, проте в контексті руйнування інфраструктури мають багато схожих елементів.

Конфлікт у Боснії був пов'язаний не лише з війною та її наслідками, але й з ширшими економічними, політичними та соціальними переходами, включаючи перехід від централізованої економіки до ринкового соціалізму. Ці фактори безперечно ускладнили зусилля з реконструкції та розробки ефективних рішень.

Різні регіони Боснії пережили конфлікт по-різному, з різним ступенем руйнування та переміщення. Будь-які зусилля з реконструкції повинні були брати до уваги конкретні виклики, з якими стикався кожен регіон, що вимагало детальної політики та локалізації ініціатив, проте багато з таких зусиль були надзвичайно централізованими.

Міжнародна допомога Боснії часто прив'язувалася до принципу повернення біженців, з програмами реконструкції житла та іншими ініціативами, чітко націленими на репатріантів. Хоча цей зв'язок був спрямований на підтримку осіб, які повертаються, та сприяння їх реінтеграції, він також створював проблеми, такі як надання пріоритету поверненню над іншими критичними потребами та потенційного виключення певних груп із допомоги.

Незважаючи на міжнародні зусилля, було багато перешкоди для повернення біженців, включаючи проблеми безпеки, майнові суперечки, відсутність економічних можливостей і соціальну напругу.

Саме повернення біженців стало одним з основних елементів відновлення, адже саме бажання людей повертатися в свою державу

показували, чи дійсно зусилля з реконструкції регіонів були правильними й доцільними.

Взаємозв'язок між поверненням біженців і постконфліктною реконструкцією в Боснії став предметом уваги міжнародних організацій, таких як УВКБ ООН, Світовий банк і ПРООН, починаючи з 1990-х років. Цей зв'язок вважався вирішальним для подолання етнічної напруги, яка розпалювала конфлікт. Дейтонська мирна угода підкреслила право біженців повернутися додому як центральний аспект зусиль з примирення. Етнічна реінтеграція розглядалася як необхідна для сприяння мирному співіснуванню різноманітних громад Боснії.¹⁰

Таблиця 1. Міжнародна допомога Боснії та Герцеговині, 1996-1999¹¹

¹⁰ Black, R. (2001). Return and reconstruction in Bosnia-Herzegovina: Missing link, or mistaken priority? *SAIS Review (1989-2003)*, 21(2), 177–199. <https://www.jstor.org/stable/26996373>

¹¹ PIMS/RCM Database. International Management Group

Sector	Expenditure (DM)
Agriculture	150.1
Education	213.2
Energy	798.1
External Debt Service	84.6
Finance and Trade	32.1
Government Institution Building	155.9
Health	107.9
Housing	877.2
Industry	90.0
Landmine Clearance	59.7
Mixed	18.7
Other	33.7
Peace Implementation Activities	124.4
Public Buildings	62.5
Social Support	248.9
Telecommunications	100.6
Transport	568.6
Water	422.4

Від'їзд кваліфікованих фахівців під час конфлікту створив дефіцит основних професій, що спонукало спроби полегшити їх повернення для сприяння відбудові. Європейські політики також розглядали повернення біженців як засіб послаблення тиску на системи надання притулку та «тимчасового захисту». Було впроваджено різні ініціативи для заохочення повернення біженців і допомоги у відбудові, включаючи візити «поїдь і подивись», програму повернення кваліфікованих громадян (Return of

Qualified Nationals) і зусилля з масової репатріації. Масова репатріація з таких країн, як Німеччина, хоч і була спрямована на допомогу у відбудові, викликала занепокоєння щодо її добровільності та її впливу на етнічну демографію в Боснії. Вона також підкреслила складну динаміку повернення, переміщення та доступу до житла для біженців, які повертаються.

Крім того, процесу повернення заважали практичні проблеми, такі як побоювання безпеки, відсутність економічних можливостей та невідповідна інфраструктура. Багато репатріантів знаходили свої реконструйовані будинки в небезпечних або економічно застійних районах, що перешкоджало постійному поверненню інших біженців. Крім того, фрагментарний характер основних послуг, таких як вода та електроенергія, разом із бюрократичними перепонами в доступі до пенсій та освіти створювали значні проблеми для репатріантів.

Міжнародні зусилля сприяти відбудові та поверненню були непослідовними й часто безуспішними. Хоча значні ресурси були інвестовані у відбудову будинків і підтримку ринкової економіки, ці зусилля не привели до ефективного усунення основних причин переміщення та локальних конфліктів. У деяких випадках допомога на реконструкцію посилила етнічну сегрегацію або принесла користь тим, хто менше заслуговує на допомогу.

Для України слід зробити багато висновків у контексті елементів боснійського відновлення, адже після закінчення російської агресії, державу очікують дуже схожі виклики, підхід до яких потрібно буде розробляти уважно. Якщо ж повертатися до прикладу Боснії та Герцеговини, в першу чергу потрібно було звернути увагу на подолання економічного спаду. Владі та союзникам слід було використати цілісний підхід та перемістити увагу з пріоритету повернення біженців на вирішення ширших питань, таких як економічне відновлення, демократизація та соціальна інтеграція. Зусилля з

реконструкції мали бути комплексними та інклюзивними, враховуючи потреби всіх постраждалих громад.

Міжнародні організації мали бути більш відповідальними щодо їхніх зобов'язань з відновлення. Допомога мала бути адресною та мала підтримувати сталий розвиток, а не зміцнювати розбіжності. Не було розроблено стратегій реконструкції, натомість розроблено ініціативи, які не виходили за рамки негайного відновлення інфраструктури. Інвестиціям в освіту, охорону здоров'я та диверсифікацію економіки було приділено дуже невелику кількість уваги.

Рекомендації

Прозорий та інклюзивний процес прийняття рішень. Процес планування реконструкції має бути пов'язаний з консультаціями з громадянським суспільством та місцевими громадами. Прозорість у прийнятті рішень зміцнює довіру та забезпечує врахування потреб і прагнень усіх зацікавлених сторін. Поточна стратегія з відбудови показує недостатню роботу зі стейкхолдерами та визначається розробкою планів та інформування суспільства з фактом їхньої публікації. Слід враховувати особливі потреби кожної з громад, що постраждала від російського вторгнення та розробляти менші за обсягом плани в кожній області та кожному населеному пункті.

Координаційна платформа. Необхідно створити координаційну платформу за участю українського уряду, міжнародних партнерів, громадянського суспільства та місцевих громад. Ця платформа сприятиме співпраці, нагляду та ефективній реалізації зусиль з реконструкції. Національний уряд показав спроможність з ефективною кооперацією і вже створив подібні платформи щодо гуманітарної та військової підтримки.

Потреби відбудови є вагомим елементом, на який слід звертати увагу вже зараз.

Всеохоплюючі угоди з ЄС та США. Україні слід домовитися про угоди з ЄС та США, які б окреслювали умови підтримки з відбудови. Такі угоди мають містити диверсифіковані механізми фінансування, включаючи запозичення європейського та американського капіталів, залучення російських активів, пом'якшення фінансових обмежень та регуляцій, а також безперерйну допомогу на потреби українських населених пунктів.

Стала реконструкція. Необхідно зробити все можливе, аби зусилля з реконструкції виходили за межі відновлення інфраструктури та вирішували ширші проблеми, такі як економічне відновлення, демократизація та соціальна інтеграція. Першим пріоритетом відбудови дійсно є фізичне відновлення населених пунктів, проте без інвестицій в освіту, охорону здоров'я та економічну диверсифікацію сталий розвиток громад не буде об'ємним.

Соціальна інтеграція. В контексті відбудови слід визнати соціальні та наслідки війни для громад та окремих осіб. Зокрема, національний та місцеві уряди мають впроваджувати цільові програми для ефективної реінтеграції та реабілітації переміщеного населення, а також заохочувати людей повертатися на територію України та брати активну участь у відбудові на місцевому рівні.

Екологічна стійкість. Загальнонаціональний план відбудови — це шанс інтегрувати принципи екологічної стійкості, щоб пом'якшити вплив на навколишнє середовище та створити стійкість до майбутніх загроз. Необхідно впроваджувати технології та практики для подолання деградації навколишнього середовища, спричиненої війною, а також зробити все для правильного міського планування, включаючи інклюзивність, мультимобільність та заохочення участі населення.

