

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ В ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЩОДО ПИТАНЬ ФІНАНСУВАННЯ СФЕРИ МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ПОВОЄННИЙ ЧАС

### IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF REASONABILITY IN THE PROCESS OF INTERACTION WITH INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS REGARDING ISSUES OF FINANCING THE SPHERE OF URBAN PLANNING IN UKRAINE IN THE POST-WAR PERIOD

Волкова Ю.А., д.ю.н., професор,  
професор кафедри права

*ВНЗ «Київський університет ринкових відносин»*

У статті досліджено питання реалізації принципу розумності в процесі фінансування інфраструктурних проєктів в Україні у повоєнний час. Констатовано, що сучасні умови суспільного розвитку України дійсно можна охарактеризувати як найскладніші в сучасній українській та й європейській історії. Шкода, завдана інфраструктурі країни, а в деяких випадках і її повне руйнування мають катастрофічні наслідки для країни, регіонів та кожної територіальної громади. Вказано, що створення Українського банку розвитку дає можливість стимулювати післявоєнну реконструкцію, сприяти економічній модернізації та прискорити інтеграцію України в ЄС. Спираючись на існуючі фінансові установи та поєднуючи місцеву власність з механізмами громадського нагляду, УБР може уникнути підводних каменів корупції та зовнішньої залежності. Спираючись на історичні уроки та нещодавні успіхи України в реформах, УБР може стати ключовим інструментом економічної модернізації та інтеграції України до ЄС.

Зроблено висновок, що війна в Україні висвітлила критичні питання для міжнародних фінансових організацій щодо необхідності трансформації їх діяльності та в цілому всієї міжнародної донорської спільноти. Їх традиційна роль значною мірою була зосереджена на наданні фінансової допомоги, політичних консультацій та технічної підтримки країнам, які зіткнулися з економічними труднощами. Характер сучасних викликів спонукає МФО до розширення ролі, яка включає ширший набір обов'язків і дій, а також гнучкість і адаптивність у процесі фінансування інфраструктурних проєктів щодо відновлення та подальшого територіального розвитку України.

**Ключові слова:** розумність, міжнародні організації, принцип розумності, містобудування, адміністративні процедури, міжнародні фінансові організації, адміністративно-процесуальне право, життєзабезпечення населеного пункту, інфраструктура.

The article examines the issue of financing infrastructure projects in Ukraine in the post-war period. It is stated that the current conditions of social development of Ukraine can indeed be described as the most difficult in modern Ukrainian and European history. The damage caused to the country's infrastructure, and in some cases its complete destruction, have catastrophic consequences for the country, regions and each territorial community. It is indicated that the establishment of the Ukrainian Development Bank provides an opportunity to stimulate post-war reconstruction, promote economic modernization and accelerate Ukraine's integration into the EU. By relying on existing financial institutions and combining local ownership with public oversight mechanisms, the UBD can avoid the pitfalls of corruption and external dependence. Based on historical lessons and recent successes of Ukraine in reforms, the UBD can become a key tool for economic modernization and Ukraine's integration into the EU.

It is concluded that the war in Ukraine has highlighted critical issues for international financial institutions regarding the need to transform their activities and the entire international donor community in general. Their traditional role has largely focused on providing financial assistance, political advice and technical support to countries facing economic difficulties. The nature of modern challenges prompts IFIs to expand their role, which includes a wider set of responsibilities and actions, as well as flexibility and adaptability in the process of financing infrastructure projects for the recovery and further territorial development of Ukraine.

**Key words:** reasonableness, international organisations principle of reasonableness, administrative procedures, international financial organisations, public law regulation, life support of a settlement, urban development, infrastructure.

**Постановка проблеми.** Протягом 2022-2023 років питання післявоєнного відновлення в Україні стало пріоритетом на глобальних дискусійних платформах. За словами генерального секретаря Конференції Організації Об'єднаних Націй з торгівлі та розвитку Ребекки Грусспен: «війна в Україні призвела до великих людських страждань і потрясла світову економіку» [1].

У доповіді Групи сталого розвитку ООН № 2 під назвою «Глобальний вплив війни в Україні на продовольчу, енергетичну та фінансову системи» підкреслюється, що світова економіка перебуває в нестабільному стані. Війна та пандемія спричинили зниження рівня доходів населення. Для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) потрібно 4,3 трильйона на рік, що більше, ніж у попередні роки [2]. Наразі йде підготовка до Конференції з відновлення України (URC-2025), яка відбудеться у Римі, де Світовий банк представить пропозиції щодо післявоєнного відновлення нашої держави.

Збройний конфлікт між Росією та Україною, з точки зору наслідків не має аналогів у сучасній історії, оскільки умови суспільного розвитку України дійсно можна охарактеризувати як найскладніші в сучасній історії. Шкода, завдана інфраструктурі країни, а в деяких випадках її

повне руйнування мають катастрофічні наслідки для країни, регіонів та кожної територіальної громади.

Це стосується не лише регіонів, де активно проводяться бойові дії, але й тих, які піддаються ракетним атакам. Об'єкти критичної інфраструктури по всій Україні першими зазнали шкоди. Руйнування енергетичного сектору через війну призвело до критичного дефіциту електроенергії та викликало широкомасштабні відключення від системи енергопостачання для жителів майже кожного українського міста. Враховуючи, що об'єкти критичної інфраструктури є найважливішими системами забезпечення життєзабезпечення населення і мають вирішальне значення для економіки, національної безпеки та оборони, їх руйнування негативно впливає на національні інтереси держави.

Варто вказати, що міжнародні фінансові організації, такі як МВФ, Світовий банк та регіональні банки розвитку, традиційно відігравали вирішальну роль під час фінансових криз. З моменту свого заснування МВФ і Світовий банк стали провідними світовими МФО, завдяки активній ролі яких щодо виділення фінансових ресурсів для реагування на глобальні кризи та стабілізації економік шляхом вливання ліквідності, реструктуризації боргу

та надання консультацій щодо політичних реформ, відбувалися очікувані позитивні зміни.

Російська агресія стала потужним викликом для міжнародних фінансових організацій, оскільки на відміну від типових економічних криз, спричинених потрясіннями на глобальному ринку, війна в Україні є геополітичним конфліктом із далекосяжними економічними, соціальними та екологічними наслідками, який зумовлює необхідність реалізації принципу розумності в процесі фінансування інфраструктурних проектів в Україні. Утім, незважаючи на складність та невизначеність ситуації в країні, вважається, що Цілі сталого розвитку (ЦСР) повинні стати орієнтирами для забезпечення найбільш ефективного відновлення країни та створення безпечного та комфортного середовища для засобів до існування своїх громадян [1].

Зокрема, реалізації принципу розумності в процесі фінансування сфери містобудування в першу чергу пов'язано з підтримкою стратегічного планування та фінансування сталого розвитку на національному та регіональному рівнях в Україні у співпраці з Управлінням ЦСР, створеним за фінансової підтримки урядів Швеції та Швейцарії, підкреслює, що, включивши зобов'язання ЦСР України у відновлення, модель покращить її реалізацію та моніторинг, одночасно синхронізуючи місцеві реформи з пріоритетами партнерів з розвитку України. Наразі окреслено п'ять пріоритетів для повоєнного відновлення України, таких як енергетика, житло, розмінування, критична соціальна інфраструктура та допомога приватному бізнесу. В січні 2023 року Світовий банк підтвердив необхідність фінансування цих заходів на 600-700 мільярдів доларів [1], а восени 2024 року Світовий банк запланував надати Україні кредит у розмірі 1 мільярда доларів та грант у розмірі 30 мільйонів доларів для підтримки урядових реформ у приватному секторі. Фінансування буде використано для рефінансування державних програм підтримки бізнесу [3].

З огляду на представлені заяви, практичне значення реалізації принципу розумності в процесі фінансування сфери містобудування набуває в глобальній перспективі реконструкції країни на основі впровадження спеціальних режимів відновлення та стимулювання для сталого територіального розвитку дослідження питань фінансування інфраструктурних проектів, що й є **метою** цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Поки Україна перебуває у стані війни, західні партнери надають значну військову та фінансову підтримку. Однак врешті-решт настане мир, і головним завданням українського суспільства буде налагодження співпраці із західними партнерами, які можуть стати майбутніми інвесторами.

Інвестиції мають першорядне значення для оптимального забезпечення життєдіяльності будь-якого населеного пункту та сталого розвитку країни в цілому. Вони сприяють розширенню виробничого потенціалу економіки, створенню робочих місць та збільшенню доходів. За відповідних умов прямі іноземні інвестиції мають додаткові переваги, приносячи нові знання та більш стійкі методи ведення бізнесу до країн-реципієнтів, та в кінцевому підсумку покращуючи рівень життя громадян та задовольняючи їх основні потреби.

Слід зазначити, що міжнародна фінансова допомога розглядається як ресурси, що надаються донорами на безоплатній основі після укладення міжнародних угод України про реалізацію програм та проектів міжнародної допомоги для проведення реформ та реалізації програм соціально-економічного розвитку в Україні [4].

МФО на сучасному етапі опинилися на перетині економічних викликів з нагальними гуманітарними потребами та необхідністю довгострокової відбудови в умовах значної невизначеності, що посилюється юридичними питаннями, негайною потребою в мобілізації ресурсів, координації різних суб'єктів та зобов'язань. Ця багато-

вимірна криза показала, що МФО повинні були вийти за межі своїх традиційних повноважень економічної стабілізації та розвитку. І це підкреслило потребу в інноваційних та гнучких підходах щодо антикризового управління [5].

Негайною підтримкою МВФ став інструмент швидкого фінансування, за допомогою якого у березні та жовтні 2022 року Україні було надано два кредити на суму близько 1,33 мільярда доларів США, кожен для підтримки нагальних фінансових потреб України та пом'якшення економічних наслідків війни. Допомога в рамках RFI була надана без суворих перевірок або умов виплати після виплати, які зазвичай вимагає МВФ [6]. Тому МВФ діяв гнучко при прийнятті рішень про надання допомоги.

2022 року Україна та МВФ розпочали підготовку до масштабної програми, спрямованої на довгострокову підтримку. Щоб оцінити фінансовий стан країни, яка зіткнулася з такою значною соціально-економічною кризою, як війна, МВФ запровадив «Моніторинг програми за участю Ради директорів» як «нове тимчасове вікно в рамках надзвичайних фінансових інструментів Фонду для вирішення термінового платіжного балансу» [7]. Ця програма передбачає активну участь міжнародних донорів у забезпеченні полегшення боргового тягаря, а виконавча рада МВФ дистанціюється від оцінки ефективності економічної політики в країні, яка отримує підтримку.

Щоб забезпечити доступ до програми розширеного фінансування, МВФ мав бути впевненим, що країна зможе зберегти макроекономічну стабільність і зможе погасити надані їй кредити. Україна явно не змогла гарантувати жодну з умов. Враховуючи ситуацію надзвичайно високої невизначеності в Україні, МВФ переглянув політику фінансових гарантій [8]. Зміни застосовувалися у випадках надзвичайної невизначеності, пов'язаної із зовнішніми факторами, які були поза контролем національних органів влади та їхньої економічної політики, що призводило до більших, ніж зазвичай, ризиків.

У березні 2023 року було затверджено програму розширеного фінансування для України, що стало першою імплементацією нової політики МВФ щодо гарантій фінансування. Ця зміна в бік більшої гнучкості боргу була помітна у попередніх зобов'язаннях та гарантіях «спроможності погашати» від групи донорів, до якої, у випадку України, входили 13 країн: Бельгія, Канада, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Литва, Нідерланди, Польща, Іспанія, Словаччина, Велика Британія та США. Оскільки ці критерії були виконані, у березні 2023 року МВФ затвердив чотирирічну програму розширеного фінансування на суму 15,63 млрд доларів США для України, яка підтримала зовнішню стійкість України в середньостроковій перспективі та рух України до Європейського Союзу.

Світовий банк використовував різні фінансові механізми та стратегії управління для реагування на російське вторгнення в Україну, зосереджуючись на вирішенні соціальних, людських та екологічних проблем. З лютого 2022 року Світовий банк мобілізував понад 47 мільярдів доларів фінансової підтримки, а станом на 30 серпня 2024 року Україні вже було виплачено 39 мільярдів доларів. Беручи на себе провідну роль у координації зусиль між кількома донорами та фінансовими установами, у березні 2024 року Світовий банк заснував Механізм багатодонорських ресурсів для установ та інфраструктури для підтримки України. Цей механізм застосовує поетапний підхід до «мобілізації фінансування та координації джерел підтримки за допомогою гарантій, спільного та паралельного фінансування та інших фінансових інструментів» [9].

Фінансування інвестиційних проектів є ключовим інструментом, що використовується Світовим банком для підтримки проектів в Україні, у тому числі у сферах транспорту та інфраструктури, відновлення житла для громадян, соціального захисту, інклюзії та стійкості, а Програма державних видатків на підтримку адміністративної

спроможності є найбільшою та найбільш універсальною операцією Світового банку за всю історію, що дозволяє країнам-донорам робити свій внесок на будь-якому етапі її впровадження. Окрім грантів, Світовий банк надавав Україні кредити, підкріплені двосторонніми гарантіями країн-членів Світового банку [10]. Наразі реалізується кілька великих проєктів Світового банку у сферах освіти, охорони здоров'я, фінансових послуг та інфраструктури.

Слід зазначити, що з 26 січня 2023 року почала функціонувати координаційна платформа донорів для відновлення України, метою якої є зв'язок міжнародних донорів з міжнародними фінансовими організаціями, щоб допомогти Україні надаватися послідовно, прозоро та відповідно до принципів підзвітності [11]. Платформа об'єднує країни G7 та ключові міжнародні організації, включаючи МВФ, Світовий банк, ЄБРР та ЄІБ. Однак це не вичерпний перелік учасників, оскільки платформа відкрита для інших, хто бажає систематично допомагати Україні.

Оцінки Світового банку, Європейського Союзу, українського уряду та Організації Об'єднаних Націй свідчать про загальні витрати на реконструкцію в розмірі 486 мільярдів доларів (станом на грудень 2023 року). Ці установи підкреслюють той факт, що приватний сектор повинен відігравати вирішальну роль у подоланні цієї величезної фінансової проблеми, а державний сектор не може і не повинен бути єдиним учасником.

Успішна стратегія відновлення для України спирається на три важливі фактори: на надійну стійку фінансову державну підтримку; на де-ризикуння та безпеку від військових ризиків; на реформи інвестиційного сектору та приєднання до ЄС.

Війна в Україні спричинила кілька наступних криз, що висвітлює критичні питання для міжнародних фінансових організацій та ширшої міжнародної донорської спільноти.

Традиційно роль МФО значною мірою була зосереджена на наданні фінансової допомоги, політичних консультацій та технічної підтримки країнам, які зіткнулися з економічними труднощами. Безперервність і характер сучасних конфліктів спонукали МФО до трансформації. Це призвело до розширення ролі, яка включає ширший набір обов'язків і дій, а також гнучкість і адаптивність.

Окрім необхідної фінансової підтримки для збереження державного функціонування України, для зміцнення економічної стійкості потрібна подальша підтримка. Наприклад, відновлення Чорноморського експортного коридору є історією успіху, яка сприяє економічній стійкості України без додаткової прямої державної допомоги. Подальші кроки можуть включати розгляд часткового доступу до єдиного європейського ринку, а також пом'якшення існуючих прикордонних блокад, які в даний час спричиняють економічні збої. У всіх цих кроках підтримки ЄС відіграє і відіграватиме головну роль, оскільки Україна рухається шляхом до повного членства [12].

На думку експертів, створення Українського банку розвитку є ключем до післявоєнного відновлення України [13]. Український банк розвитку все частіше розглядається як ключова установа для фінансування після-

воєнного відновлення та інтеграції в ЄС [14]. УБР може спрямувати допомогу ЄС та донорські ресурси для задоволення нагальних потреб воєнного часу та підтримки довгострокової модернізації та економічного зростання України у повоєнний період.

У контексті інтеграції ЄС УБР може сприяти інвестиціям з таких програм, як InvestEU, узгодити інтереси України з її центральноєвропейськими сусідами та відігравати центральну роль у просуванні промислової політики, зміцненні Єдиного ринку та підтримці розвитку інфраструктури [15]. Європейський інвестиційний банк та мережа з 33 національних банків розвитку вже відіграють провідну роль у зміцненні конкурентоспроможності Європи шляхом фінансування інновацій та мобілізації приватних інвестицій, і покликани відігравати ще важливішу роль [16].

Утім залишаються побоювання щодо потенційного зловживання УБР на тлі слабого верховенства права в Україні. Щоб протистояти ризикам корупції, пропонується обмежити функції УБР та передати управління зовнішнім зацікавленим сторонам. Наприклад, окремі автори рекомендують, щоб УБР зосередився на рекапіталізації та приватизації комерційних банків та кредитуванні лише комерційним банкам. Вони припускають, що європейські банки розвитку повинні бути ключовими співвласниками УБР [14].

Blackrock та JP Morgan пропонують Український банк розвитку створити за зразком венчурних компаній, проте окремі дослідники вказують на те, що ці моделі мають обмежені можливості для модернізації української фінансової системи та створення побічних ефектів, оскільки вони набагато менш амбітні з точки зору сфери своєї фінансової діяльності, ніж національні банки розвитку, які зараз існують у країнах ЄС. Вони також нехтують досягнення боротьби з корупцією, управління державними корпораціями та реформами децентралізації в Україні за останні кілька років [14].

Проте звісно створення Українського банку розвитку дасть можливість стимулювати післявоєнну реконструкцію, сприяти економічній модернізації та прискорити інтеграцію України в ЄС. Спираючись на історичні уроки та нещодавні успіхи України в реформах, УБР може стати ключовим інструментом економічної модернізації та інтеграції України до ЄС.

**Висновки.** Війна в Україні висвітлює критичні питання реалізації принципу розумності в процесі фінансування сфери містобудування для міжнародних фінансових організацій щодо необхідності трансформації їх діяльності. Їх традиційна роль значною мірою була зосереджена на наданні фінансової допомоги, політичних консультацій та технічної підтримки країнам, які зіткнулися з економічними труднощами. Характер сучасних викликів реалізації принципу розумності в процесі фінансування сфери містобудування спонукає МФО до розширення ролі, яка включає ширший набір обов'язків і дій, а також гнучкість і адаптивність у процесі фінансування інфраструктурних проєктів щодо відновлення та подальшого територіального розвитку України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. UNCTAD. (2022). Unctad Study: War in Ukraine Will Negatively Affect the Entire Global Economy URL: <https://unctad.org/news/ukraine-wars-impact-trade-and-development>
2. UNSD. (2022). Report № 2 Un Sustainable Development Group «Global Impact of the War in Ukraine on the Food, Energy and Financial Systems». URL: <https://unsdg.un.org/ru/resources/globalnoe-vozdeystvie-voyny-v-ukraine-na-prodovolstvennyu-energeticheskuyu-i-finansovuyu>
3. Україна та Світовий банк посилять співпрацю для відновлення економіки та залучення інвестицій URL: <https://me.gov.ua/News/Detail/d00895be-5bd2-4835-a034-65ecceb29038?lang=en-GB&title=UkraineAndTheWorldBankWillStrengthenCooperationForEconomicRecoveyAndInvestmentAttraction>
4. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 15.02.2002 № 153 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>
5. Natalia Konovalenko, Veronika Vakulenko Debate: The new role of international financial institutions in the era of continuous crises and the war in Ukraine, Public Money & Management, 2025. 45:3, 193-194, DOI: 10.1080/09540962.2024.2423567

6. Global food crisis and food shock window FAQs URL: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/global-food-crisis-and-food-shock-window>.
7. Proposal for a staff-monitored program with executive board involvement. Policy Paper № 2022/041 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/09/30/Proposal-for-a-Staff-Monitored-Program-with-Executive-Board-Involvement-524076>
8. Changes to the fund's financing assurances policy in the context of fund upper credit tranche financing under exceptionally high uncertainty. Policy Paper № 2023/007 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/03/17/Changes-to-the-Funds-Financing-Assurances-Policy-in-the-Context-Of-Fund-Upper-Credit-531091>
9. The Multi-Donor Resources for Institutions and Infrastructure (MRII) for Ukraine Facility URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/urttf/overview>.
10. Member Countries URL: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>
11. European-Commission. (2023). URL: [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)
12. Robert Kirchner, Garry Poluschkin Investing in Ukraine's Recovery URL: <https://ip-quarterly.com/en/investing-ukraines-recovery>
13. Inna Melnykovska, Eric Monnet, Matthias Thiemann How to build a Ukrainian Development Bank: Leveraging European history and Ukraine's own reform experience URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/how-build-ukrainian-development-bank-leveraging-european-history-and-ukraines-own>
14. Elena Carletti, Yuriy Gorodnichenko, Harold James, Jan-Pieter Krahenen, Vladyslav Rashkovan, Alexander Rodnyansky, Ilona Sologoub Ukraine's Reconstruction: Policy Options for Building an Effective Financial Architecture URL: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/ukraines-reconstruction-policy-options-building-effective-financial>
15. Toward Innovation-driven Growth: Innovation Systems and Policies in EU Member States of Central Eastern Europe URL: <https://wiiw.ac.at/toward-innovation-driven-growth-innovation-systems-and-policies-in-eu-member-states-of-central-eastern-europe-p-6998.html>
16. The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi URL: [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059)