



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

КОНТЕКСТНО-
ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД
ДО ПРОБЛЕМИ КОРУПЦІЇ

Кетрін Вілкінз

ЖОВТЕНЬ 2023 РОКУ

ПОДЯКИ

Авторка висловлює подяку всім, хто знайшов час для інтерв'ю для цього дослідження, співробітникам Центру міжнародної безпеки Школи Герті, д-ру Крістіану Глясселю та співробітникам Обсерваторії нелегальних ринків і конфлікту в Україні Глобальної ініціативи проти транснаціональної організованої злочинності (GI-TOC).

ПРО АВТОРКУ

Кетрін Вілкінз - експертка з питань боротьби з корупцією та аспірантка Школи управління Герті в Берліні, Німеччина.

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

Цей звіт був вперше презентований на закритій сесії для представників політичних кіл, організованих GI-TOC та Мережею протидії організованій злочинності в березні 2023 року. Проєкт звіту був підготовлений у квітні 2023 року.

© 2023 Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
Всі права захищені.

Жодна частина цієї публікації не може бути відтворена або поширена у будь-якій формі та будь-якими засобами без письмового дозволу Глобальної ініціативи (GI-TOC).

Обкладинка: © *Maxym Marusenko/NurPhoto via Getty Images*

З усіма запитаннями та пропозиціями звертайтеся до:
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime
Avenue de France 23
Geneva, CH-1202
Switzerland
www.globalinitiative.net

ЗМІСТ

Передмова	1
Корупція в Україні: до війни, під час і внаслідок.....	3
Ризики	6
Нові ризики під час відбудови.....	6
Планування	7
Відновлення.....	9
Оновлення.....	10
Контекстне реагування.....	12
Рекомендації.....	14
Відповідність форми функції	14
Стратегічний підхід до інклюзивності.....	15
Неупередженість під час переходу на «зелену» енергетику	17
Впровадження прозорості, як цифрової, так і звичайної.....	18
Зміцнення наявної антикорупційної екосистеми	19
Взаємодія на місцевому рівні.....	21
Висновки та перспективи	23
Примітки.....	24



ВІД БАЧЕННЯ ДО ДІЇ: ДЕСЯТИЛІТТЯ АНАЛІЗУ, ЗЛАМУ ВКОРІНЕНИХ ПРАКТИК ТА ПРОТИДІЇ

Глобальна ініціатива проти транснаціональної організованої злочинності була заснована 2013 року. Її бачення полягало в мобілізації глобального стратегічного підходу до боротьби з організованою злочинністю шляхом зміцнення політичної прихильності до вирішення цієї проблеми, створення аналітичної бази даних про організовану злочинність, зламу вкорінених практик кримінальних економік і розвитку мереж протидії в постраждалих громадах. Десять років по тому загроза організованої злочинності є більшою, ніж будь-коли раніше, і тому вкрай важливо продовжувати діяти, створюючи скоординовану глобальну відповідь на цей виклик.



ПЕРЕДМОВА

У війні з Росією українці заплатили страшну ціну. Чи не найтяжчими є економічні втрати: Київська школа економіки оцінює збитки, завдані лише інфраструктурі та матеріальним активам,¹ у 135,9 млрд доларів США, тоді як зупинка підприємств і перешкоди для торгівлі призвели до ще більш значних сукупних втрат державного бюджету.² Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль під час виступу на Конференції з відновлення України в Лугано, Швейцарія, у липні 2022 року, оцінив вартість повної відбудови приблизно в 750 мільярдів доларів США. У процесі відновлення з'являться реальні можливості реконструкції України після несправедливої і руйнівної війни, але, водночас, збільшаться корупційні ризики в країні, яка вже витратила стільки ресурсів на впровадження належного врядування.

Корупція – тобто, зловживання службовим становищем або ресурсами держави з метою отримання особистої вигоди³ – залишатиметься ключовим викликом для державного управління в Україні після війни і становитиме головну небезпеку під час відновлення. Корупція – це не лише наскрізна проблема, яку слід розглядати поряд з організованою злочинністю, але також потенційний мультиплікатор впливу. Нелегальна економіка часто переплітається з корупційними схемами, відтак створюючи складну і вкорінену проблему, яка призводить до виникнення розгалужених, стійких і найчастіше транснаціональних мереж. Злочинні елементи всіх рівнів можуть спиратися на ті самі сприятливі умови та структури, користуючись інституційними слабкостями для виведення прибутків через непрозору глобальну офшорну фінансову систему. Крім того, корупція уможливорює організовану злочинність, позбавляючи державні органи здатності здійснювати нагляд та інструменталізувати діяльність всередині державних установ в інтересах сторонніх осіб. GI-TOC вже досліджувала вплив конфлікту з Росією на організовану злочинність в Україні;⁴ і те, як його наслідки можуть розвинути в майбутньому, залежить від потенційних змін у структурі корупційних схем. Слід також зазначити, що майбутні антикорупційні реформи цілком можливо сприятимуть встановленню контролю над організованою злочинністю.

Ближче до кінця 2023-го і 2024 року планувальники та експерти міркуватимуть над тим, як розробити так звану «чисту» програму відбудови для України. І хоч це, в принципі, суто технічне питання – створення адекватних органів запобігання та нагляду, те, як вони працюватимуть на практиці, – зовсім інша справа. Чи буде достатньо ресурсів? Чи визначені відповідні підходи для протидії корупційним можливостям, які гарантовано з'являться? Чи будуть залучені відповідальні зацікавлені сторони, і чи матимуть вони достатні повноваження? Сучасна антикорупційна практика пропонує нам розглянути, як матеріальні та фінансові корупційні можливості можуть бути врівноважені правовими або нормативними обмеженнями.⁵ Разом з тим спроможність обмежити рівень корупції залежить від політичного, інституційного, ринкового, законодавчого та громадянського контексту. Жоден чинник не є вирішальним – кожен з них є необхідною і взаємопов'язаною складовою комплексної системи.



Внутрішній вигляд Спасо-Преображенського собору в Одесі, пошкодженого російською ракетою. Відбудова України - це можливість для перезавантаження країни після війни, але вона пов'язана з корупційними ризиками. © Nina Liashonok/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Для того, щоб реалізувати це на практиці, необхідно спрямувати зусилля на виявлення причин корупції та потенційних шляхів її подолання в конкретному контексті. Це передбачає вивчення питання розподілу влади між державними органами, а також - державним, приватним і громадським секторами; наскільки ефективно працюють державні інституції, і чи є вони незалежними; які особливості визначають функціонування ринку і як вони розподілені між регіонами; а також суспільний запит на належне врядування в цілому. Такий підхід до розуміння проблеми корупції дає змогу не лише розробити відповідні заходи реагування, але, що особливо важливо, побачити, які підходи мають найбільші шанси на успіх і які суб'єкти мають стати ключовими в їхній реалізації.

Особливості українського суспільного контексту мають визначати, яким чином програма відновлення повинна реагувати на корупційні ризики. Розуміння нинішнього стану антикорупційної екосистеми в Україні необхідне для того, щоб визначити, які елементи потребуватимуть негайної уваги після закінчення війни. Крім того, зміни настроїв в політичному, інституційному та громадському секторах стосовно боротьби з корупцією, які відбулися під час війни, можуть вплинути на повоєнне операційне середовище і вимагати подальшого реагування.

У цьому звіті наведені деякі міркування стосовно проблеми боротьби з корупцією в період відбудови та пропонуються відповіді для політиків і правозахисників, які варто взяти до уваги. У ньому використано результати академічних досліджень, первинні та вторинні джерела, зокрема, українські законодавчі акти та інституційні документи, регіональний та глобальний порівняльний досвід, а також консультації з представниками громадянського суспільства, донорами та політиками, проведені у січні-березні 2023 року.



КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ДО ВІЙНИ, ПІД ЧАС І ВНАСЛІДОК

Перед війною в Україні відбулися значні зрушення у сфері боротьби з корупцією. Після Революції Гідності 2014 року українці докладали значних зусиль, щоб звільнити своє суспільство від двох основних корупційних пасток. Перша з них є контекстуальною: олігархія.⁶ Тобто наявність невеликої групи осіб, які накопичили величезні статки завдяки домінуванню в ключових секторах економіки, що, в свою чергу, давало їм і стимул, і засоби для формування політичного, правового та інституційного середовища, сприятливого для просування власних інтересів. Друга - інституційна: взаємозв'язок державного нагляду за судовою владою, урівноважений судовим наглядом за діяльністю державних органів. Завдяки спільним зусиллям українських реформаторів, активістів громадянського суспільства, міжнародних партнерів та міжнародних фінансових інституцій Україні вдалося створити умови врядування - тобто державні інституції, правові рамки та адміністративні інструменти, такі як відкриті дані про закупівлі - для забезпечення доброчесності публічної влади. У період між анексією Криму Росією у 2014 році та вторгненням 24 лютого 2022 року Україна створила інституційні та правові засади для усунення приватних інтересів від управління державою, покращення функціонування уряду в інтересах суспільства та створення каналів для забезпечення підзвітності. Країна вийшла на лідируючі позиції⁷ серед країн регіону та у своїй групі за рівнем доходів у сфері впровадження антикорупційних заходів, зокрема, прозорості адміністративних рішень, а також стала світовим піонером у впровадженні технологій, таких як публічні реєстри бенефіціарних власників.⁸ Незважаючи на цей очевидний прогрес, постійні корупційні скандали та непоодинокі невдалі спроби притягнути винних до відповідальності свідчать про те, що боротьба з корупцією є радше винятком, аніж правилом, і досі залишається в Україні проектом на стадії розробки.⁹

Викликає занепокоєння, чи стане середовище для боротьби з корупцією більш сприятливим після війни. Структури зовнішнього стимулювання, які були такими важливими для мотивації трансформаційних політичних та економічних змін у період до 2022 року, можуть виявитися нежиттєздатними у повоєнному середовищі. До конфлікту такі інституції, як Міжнародний валютний фонд, могли погрожувати повним відкликанням коштів, якщо не буде зроблено певних кроків, а двосторонні донори могли вимагати досягнення певних проміжних результатів, перш ніж виділяти додаткове фінансування. Важко уявити, що аналогічні умови застосовуватимуться в той час, коли Україна-переможниця працюватиме над відбудовою зруйнованих лікарень і шкіл одразу після війни.

Що стосується внутрішньої політики, поточні нагальні потреби війни вимагатимуть певного коригування. Головним питанням є консолідація контролю над урядом з боку Офісу Президента, в тому числі за рахунок політично вмотивованих кадрових рішень. Деякі політичні партії були



Ліворуч: Державна служба України з надзвичайних ситуацій гасить пожежу після ракетної атаки в Києві, 10 жовтня 2022 року.

Праворуч: Стан відремонтованої дороги наступного дня. © Kyrylo Tymoshenko and Boris Filatov via Getty Images

заборонені.¹⁰ В умовах воєнного стану були обмежені громадянські свободи, а телеканали були консолідовані в єдиний пул, що потенційно може послабити плюралізм думок, висловлюваних у засобах масової інформації.¹¹ Нещодавні зміни до повноважень Конституційного суду надали виконавчій владі більше важелів впливу на призначення суддів, і викликали критичну реакцію з боку Венеціанської комісії.¹² Такі зміни є тривожним сигналом, оскільки не викликає сумнівів той факт, що конкурентне виборче середовище, свобода ЗМІ та незалежні інституції є невід'ємними складовими здорової антикорупційної екосистеми. Як політичне керівництво України вийде зі стану воєнного часу і наскільки тимчасовими є вищезгадані заходи, ще належить з'ясувати. З боку політичного керівництва країни надходять обнадійливі сигнали. Послужний список президента Володимира Зеленського як до, так і під час війни свідчить про його готовність витратити політичний капітал на антикорупційний порядок денний. Реакція на нещодавні корупційні скандали в Міністерстві оборони, включно зі звільненням міністра та ключових співробітників, є щонайменше сигналом для західних партнерів про те, що питання корупції залишатиметься пріоритетним для Офісу Президента й надалі. Тим не менш, зроблених до цього часу кроків недостатньо для запобігання майбутнім проблемам, і так само гостро стоїть питання, наскільки глибоко Офіс готовий і здатний продовжувати пошук рішень цієї проблеми. У будь-якому випадку, такий стан речей може виявитися складним повоєнним викликом, і те, наскільки швидко країна зможе відійти від консолідації влади під виконавчою гілкою, стане важливим лакмусовим папірцем. Ще одним позитивним моментом є те, що після 2014 року Україна продемонструвала послідовну нетерпимість до корупції у керівництві країни, а політичні перетворення відбуваються під впливом суспільного запиту. Здатність інституційного середовища та суспільства в цілому контролювати виконавчу владу може виявитися стійкою, а в умовах виборчої демократії це має більше значення в довгостроковій перспективі.

Перед війною антикорупційні інституції в Україні перебували в процесі становлення, і їхня робота в перші 15 місяців війни являє собою неоднозначну картину. Деякі зі звичних корупційних викликів в Україні перебувають у сплячому режимі, тоді як з'явилися нові, а це означає, що інституціям довелося швидко переорієнтувати свою увагу. Дефіцит державного бюджету та обмежена економічна активність протягом першого року війни призвели до того, що багато можливостей для збагачення вичерпалися, але також виникли скандали там, де існують найбільші грошові потоки, а саме в оборонному секторі. Обнадійливим є те, що навіть у перший рік війни робота спеціалізованих антикорупційних слідчих та прокурорських органів України не знижує обертів і має деякі помітні досягнення.¹³ Також варто відзначити той факт, що, хоча судове втручання тривалий час перешкоджало роботі антикорупційних органів України, в цьому питанні також відбулися обнадійливі зміни: сумнозвісний Окружний адміністративний суд Києва, на голову якого США наклали санкції за хабарництво в грудні 2022 року, був розпущений.¹⁴ Наразі спостерігається брак важливих інструментів, необхідних для викриття та розслідування корупції, зокрема, портали відкритих даних. Зокрема, доступ до публічної інформації про закупівлі був обмежений, а декларації про майно чиновників не є загальнодоступними, а це означає, що журналісти-розслідувачі та активісти

не мають ключових засобів для виявлення випадків незаконного збагачення. Такі обмеження в умовах воєнного часу є продовженням попередніх скандалів, пов'язаних із декларуванням статків, коли рішення Конституційного Суду 2020 року продемонструвало, як корупція в судовій системі перешкоджає викриттю, розслідуванню та притягненню до відповідальності за подібні злочини.¹⁵ Після війни потрібно буде реанімувати багато з цих інструментів і механізмів, а також відстежувати потенційну боротьбу за владу між антикорупційними та судовими органами. Завдання після війни полягатиме не лише в тому, щоб зберегти інвестиції в незалежність антикорупційних інституцій України, а й у тому, щоб включити їх в основне русло управління процесом відновлення.

Що стосується громадянського суспільства, в Україні існує виняткова група антикорупційних організацій. Українські організації громадянського суспільства довели, що вони добре організовані та інноваційні, а українські журналісти-розслідувачі мають значний досвід висвітлення великих корупційних скандалів, політичних перетворень та розбудови інституцій. Ця група експертів та активістів, які перебували на передовій під час кампанії за реформи та їх розробку, а в деяких випадках були першопроходцями не лише в Україні, а й у світі, також матиме важливе значення в період відновлення. Ця спільнота була глибоко вражена війною. Як це відбувалося в українському суспільстві в цілому,¹⁶ деякі з них вступили до лав Збройних сил, інші спрямували свою енергію на волонтерство, треті були вимушеними переселенцями, і всі вони мали приводи для занепокоєння з точки зору власної фізичної безпеки. Крім того, тематика роботи громадянського суспільства під час конфлікту змінилася, оскільки ресурси іноді переспрямовувалися на пов'язану з війною діяльність, зокрема, відстеження російських активів і міжнародна адвокація з метою надання допомоги у сфері безпеки. Український центр громадянських свобод, голова якого стала лауреаткою Нобелівської премії миру 2022 року, реалізує програми підтримки українців, захоплених у полон Росією, і виступає за створення міжнародного трибуналу над російським президентом Володимиром Путіним, а Дар'я Каленюк, виконавча директорка Центру протидії корупції, просуває питання надання допомоги у сфері безпеки.¹⁷

Оскільки антикорупційна спільнота починає зосереджувати свою увагу на періоді відновлення, слід враховувати складні умови, в яких їй доводиться працювати. До війни борці з корупцією в Україні роками зазнавали адміністративних утисків, постійних нападів, яскравим прикладом чого є спалення будинку голови Центру протидії корупції Віталія Шабуніна у 2020 році;¹⁸ та подекуди ризикували життям. Зокрема, тут слід згадати жахливе вбивство херсонської активістки Катерини Гандзюк у 2018 році.¹⁹ Для цієї спільноти продовжувати наражатися на безпекові ризики після війни було б не лише несправедливо, але й серйозно підвищило б загрозу посилення корупції в процесі відбудови.

Підсумовуючи, можна сказати, що, зосередивши увагу на обороні країни і мобілізувавши суспільство на досягнення спільної мети, війна, ймовірно, витіснила на другий план політичні та інституційні конфлікти і слабкі місця. Але з відновленням України після конфлікту можуть знову постати проблеми, які були характерні для її довоєнного стану.

До війни члени антикорупційної спільноти в Україні потерпали від переслідувань. На фото - Віталій Шабунін, голова Центру протидії корупції, якого 2018 року облили зеленкою. Photo: zbruc.eu





РИЗИКИ

Прогнозовані масштаби проекту реконструкції в Україні та ситуація в країні визначатимуть, на які ризики слід звернути увагу. Ці ризики можна викласти у вигляді графіку, що складається з етапів процесу відбудови, які накладаються один на інший, але які водночас можна чітко розрізнити. Такими етапами є планування: визначення умов програми реконструкції; відбудова: відновлення базової інфраструктури; і відновлення: відбудова задля майбутнього процвітання і безпеки. Деякі ризики будуть більш актуальними під час конкретних етапів, тоді як інші можуть поєднуватися і накопичуватися впродовж усього періоду. Крім того, під час кожного з цих етапів інтенсивність і форми корупції на практиці можуть змінюватися. Наприклад, існуючі корупційні мережі можуть отримати вигоду від швидкого припливу нових фінансових ресурсів у період відновлення, що потенційно може призвести до розширення їхньої сфери впливу. І навпаки, заходи, характерні для періоду відновлення, зокрема, кампанії з модернізації економіки, можуть сприяти появі нових підприємств і збільшенню прибутків для існуючих корупційних мереж, а також створювати умови для зростання нових. Однак при належному підході та плануванні зазначені заходи можуть також зменшити масштаби впливу таких мереж.

Нові ризики під час відбудови

Міжнародні лідери, вочевидь, спираються на моделі минулого, навіть охрестивши програму відбудови «планом Маршалла для України». Однак процес відновлення України суттєво відрізнятиметься від усіх попередніх проєктів. План Маршалла передбачав виділення менше 150 мільярдів доларів у сьогоднішньому еквіваленті і, до того ж, відбувався в умовах Європи, хоча і спустошеної, але рішуче мирної, тоді як українська відбудова, можливо, потребуватиме врахування постійної загрози з боку Росії. Умови суттєво відрізняються і в іншому аспекті, який матиме фундаментальне значення для корупційних ризиків: на момент ухвалення Плану Маршалла глобалізація ще не призвела до структурної трансформації національних економік, яка уможливила транскордонну корупцію. Такі умови визначатимуть межі корупційних ризиків для відновлення України. Знання можна також почерпнути з інших повоєнних сценаріїв та досвіду подолання наслідків катастроф, але при цьому слід враховувати, що процес відбудови в Україні, як очікується, відрізнятиметься і від них. Повоєнні Ірак чи Афганістан, колишня Югославія, а також Пуерто-Ріко, Гаїті та Індонезія, що пережили катастрофи, можуть слугувати лише непрямими аналогіями. У цих сценаріях не враховувалися ані ринкові, інституційні чи соціальні умови України, до того ж, вони переслідували зовсім іншу мету.²⁰

Сформульовані цілі України, викладені в пропозиціях Національної ради з відновлення України від наслідків війни,²¹ полягають не лише у відбудові зруйнованого, а й в оновленні країни відповідно до концепції, яка передбачає економічне процвітання, майбутню безпеку та надію на інтеграцію до Європейського Союзу. Президент України Володимир Зеленський назвав її «найбільш доленосним

економічним, технологічним і гуманітарним проектом нашого часу» і додав: «Ми станемо тими, чий потенціал у «зеленій» енергетиці замінить для Європи брудне російське викопне паливо», пропонуючи бачення модернізованої України, яка не лише переорієнтується на забезпечення власної економічної та енергетичної безпеки, а й просуватиме цей проєкт на континенті.²² Такі плани, а також очікуваний приплив грошей і гравців, які, за прогнозами, будуть залучені до їхнього втілення, створюватимуть певні корупційні ризики, але водночас пропонуватимуть орієнтири для ефективних заходів, спрямованих на зменшення їхнього впливу.

У спробі сформуванню консенсусу щодо того, як саме має здійснюватися відбудова, відбулася низка заходів, зокрема створення Україною Національної ради з відновлення України від наслідків війни у квітні 2022 року,²³ координована Швейцарією та Україною Конференція з питань відновлення України у Швейцарії, яка відбулася у липні 2022 року,²⁴ та координована «Великою сімкою» Конференція з питань відновлення України в Берліні, що мала місце у жовтні 2022 року.²⁵ Однак жодних конкретних домовленостей наразі не досягнуто.



Конференція з відновлення України долучила міжнародне співтовариство до дискусії про забезпечення економічного майбутнього України. © Pascal Lauener/Pool/AFP via Getty Images

Планування

Оцінку корупційних ризиків слід починати на етапі формування порядку денного та планування, оскільки корупція може з'явитися тоді, коли певні цілі реконструкції стають пріоритетними порівняно з іншими (наприклад, регіони, сектори та типи матеріальних активів, а також постачальники та торговельні шляхи). Публічна інформація свідчить про те, що цей процес вже може відбуватися незадовільно. Загальний брак прозорості у розвитку координаційної структури перешкоджає вивченню того, як інтереси можуть впливати на прийняття рішень. Розвиток міжнародної координації дає деякі підстави для оптимізму, але, водночас, деякі - для занепокоєння. Тиск, спрямований на задоволення потреби в централізації координації зусиль, що може сприяти прозорості за рахунок зменшення кількості органів, за якими потрібно стежити, є позитивною ознакою. Але розбіжності в поглядах²⁶ на те, хто в кінцевому підсумку має відповідати за ці зусилля - і скільки сторін має бути залучено, - затримують формалізацію координаційної структури, а отже, перешкоджають можливості інтегрувати антикорупційні заходи на всіх рівнях. Усім партнерам з відбудови потрібен адміністративно і політично функціональний координаційний орган, який би здійснював антикорупційні заходи, орієнтовані на конкретні обставини.

Попри те, що корупційні ризики привертають увагу як міжнародного, так і українського керівництва, боротьба з корупцією не була належним чином інтегрована в процес економічного, фізичного та соціального відновлення. Плани, оприлюднені робочими групами Національної ради з відновлення України від наслідків війни, не передбачають боротьбу з корупцією як основного напрямку діяльності; скоріше, це питання було передано до компетенції окремої робочої групи, що потенційно може призвести до інституційного безладу в планах реконструкції.²⁷ Окрім того, що боротьбі з корупцією не приділяється достатньої уваги, зміст деяких політичних пропозицій піддається критиці.²⁸ Наприклад, антикорупційна робоча група запропонувала законопроект про захист інформаторів. Це слушна пропозиція, яка привела б українське законодавство у відповідність до керівних принципів ЄС і створила б захищений канал для виявлення корупції під час відбудови. Проблема, однак, полягає в тому, що ця ініціатива передбачена в поточних планах, які наберуть чинності приблизно між 2026 і 2032 роками, тобто вже після того, як відбудову буде завершено.

Ризики першого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Окремі еліти (внутрішні або внутрішні та міждержавні) отримують преференції; ■ Формування програми та ключові учасники визначаються не ринком, а елітами
Супутні ризики другого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Виникають нові великі корупційні схеми з потенційними наслідками в Україні та за кордоном
Потенційні групи ризику	<ul style="list-style-type: none"> ■ Іноземні лобістські групи ■ Українські політичні та бізнес-еліти ■ Іноземні офіційні особи
Потенційні заходи з протидії корупції	<ul style="list-style-type: none"> ■ Прозорість процесу формування порядку денного ■ Впровадження антикорупційних заходів в усіх аспектах управління відбудовою
Основні учасники на цьому етапі	<ul style="list-style-type: none"> ■ Міжнародні партнери, європейські посадовці ■ Українське керівництво ■ Українські технократи ■ Міжнародне та українське громадянське суспільство

МАЛЮНОК 1 Основні ризики на етапі планування.

Громадська організація «Лівий берег» організувала ремонт понад 100 будинків за рахунок пожертв приватних донорів. На фото - будинок шкільного вчителя, який отримав новий дах після пошкодження внаслідок обстрілу. Фото: Інстаграм «Лівий Берег»



Відновлення

Припущення, що відновлення почнеться лише тоді, коли міжнародні донори домовляться про розмір і формат пакету фінансування, є хибним. Відновлення та необхідна відбудова фактично здійснюються вже зараз, під час війни, хоч і в невеликих масштабах і на тимчасовій основі. Україна спрямовує наявні ресурси на розчищення та відновлення вулиць після бомбардувань; підприємства, де це можливо, проводять необхідні ремонтні роботи задля підтримки своєї виробничої діяльності; приватні донори та громади фінансують реконструкцію будинків та районів. Існує необхідність проведення консультацій з групами, які працюють на місцях, стосовно їхніх поточних та очікуваних потреб, пріоритетів та труднощів. Загалом, понад 7 мільйонів переміщених внаслідок цієї війни осіб можуть повернутися додому, і організатори процесу відбудови повинні бути готові заздалегідь координувати необхідні ресурси та кошти. Адекватне визначення потреб вже зараз і формування належного потенціалу та ресурсів для забезпечення стійкості цих громад сприятиме відновленню.

Між війною та організованою відбудовою обов'язково буде перехідний період. Протягом цього часу першочергово задовольнятимуться нагальні потреби. До них належить відновлення базових послуг, тобто критично важливої інфраструктури, зокрема водо- та енергопостачання, а також соціальної інфраструктури, наприклад, шкіл і лікарень. На індивідуальному рівні це стосується будинків і підприємств. У цей період швидкого реагування на нагальні потреби постане питання, як оперативного надавати пряму фінансову підтримку людям і малим та середнім підприємствам, які прагнуть відновитися, а також паралельно питання, як організувати належне забезпечення надання такої підтримки. Яскравим прикладом того, наскільки неефективно можуть функціонувати програми прямих виплат без відповідного нагляду, є Програма захисту доходів малого бізнесу, яка була запроваджена в США під час пандемії COVID-19. У рамках її реалізації було надано близько 800 мільярдів доларів США у вигляді кредитів малому бізнесу з метою підтримати його під час тимчасових зупинок, пов'язаних з пандемією. З них дослідники Техаського університету в Остіні виявили 1,41 мільйона сумнівних кредитів, що становить 64 мільярди доларів США, потенційно привласнених шахраями, причому зазначається, що справжня оцінка, ймовірно, ближча до 120 мільярдів доларів США.²⁹ Це лише один з прикладів ризиків, пов'язаних з наданням допомоги швидкого реагування, навіть за наявності ефективних наглядових інституцій, пильного громадянського суспільства та засобів масової інформації, а також потужного технічного потенціалу. За цією програмою оперативність надання допомоги була пріоритетнішою, ніж контроль за доброчесністю. Цілком реалістично очікувати того ж і в повоєнній Україні. Тому, наскільки це можливо, необхідно вжити заходів до зменшення нецільового використання коштів.

Перехідні моменти, подібні до того, який настане в період відновлення, можуть похитнути розстановку сил у корупційних мережах. Такі мережі можуть бути багатовимірними та поєднувати в собі державні, приватні та відверто кримінальні структури.³⁰ Діяльність організованої злочинності підвищує ризик перетворення певних регіонів на так звані «кримінальні вотчини», використання коштів на відновлення не за цільовим призначенням або отримання контролю над джерелами постачання для будівництва.³¹ Корупційні схеми, що виникають на перетині державної влади та організованої злочинності, можуть мати відчутний вплив на життя людей. Важливо захистити вразливі верстви населення від злочинних схем, за якими вони будуть змушені звертатися за відшкодуванням збитків, а потім втратять свої кошти. Будівництво, яке вже перетворилося на одну з галузей, де корупція є найбільш поширеною як в Україні, так і в усьому світі, стане привабливою точкою входу для організованих злочинних угруповань.³² Необхідно мати чітке розуміння того, як місцеві злочинні структури

реагують на появу незаконних можливостей, пов'язаних з війною, а також розвивати активнішу взаємодію антикорупційних сил на місцевому рівні та співпрацю з місцевими органами влади.

Ризики першого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Кошти виділяються без достатнього нагляду, хабарництво, розкрадання та шахрайство не контролюються
Супутні ризики другого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Існуючі корупційні мережі розширюють своє територіальне покриття ■ Вигодонабувачами стають особи, які діють на перетині організованої злочинності та корупційних інтересів
Потенційні групи ризику	<ul style="list-style-type: none"> ■ Існуючі ситуативно корумповані чиновники на місцевому рівні ■ Українські (передусім, будівельні) компанії (потенційно нещодавно зареєстровані), керівництво яких має зв'язки в політичних колах
Потенційні заходи з протидії корупції	<ul style="list-style-type: none"> ■ Прозорість на рівні транзакцій ■ Децентралізований нагляд та співвласність громади ■ Включення питань боротьби з корупцією в основний порядок денний та надання людських і фінансових ресурсів для проведення перевірок
Основні учасники на цьому етапі	<ul style="list-style-type: none"> ■ Місцеві громади ■ Міжнародні партнери (уряди Європи та США, Агентство США з міжнародного розвитку, інституції ЄС) та менеджери з відновлення, які розробляють програму ■ українське керівництво від місцевого до національного рівня, насамперед в органах муніципального управління ■ Українське громадянське суспільство, передусім за межами столиці в місцевих громадах

МАЛЮНОК 2. Основні ризики на етапі відновлення.

Оновлення

Українське бачення відновлення країни - це не лише відбудова, а й оновлення. Серед цілей, окреслених робочими групами Національної ради з відновлення України від наслідків війни - це, зокрема, декарбонізація та розвиток «зеленої» енергетики як для забезпечення потреб власної енергетичної незалежності України, так і для розвитку нових експортних напрямків.³³ Протягом найближчого десятиліття після війни період відновлення характеризуватиметься розвитком нових галузей промисловості, виходом на ринок нових гравців та необхідністю створення інфраструктури для підтримки нових ініціатив.

Корупційні ризики існують на кожному з цих етапів. Незважаючи на те, що ризики на всіх стадіях не обмежуються територією України, а поширюються через кордони та ланцюги поставок, на етапі оновлення вони на порядок вищі. На відміну від фази відновлення, приватний сектор буде ключовою групою інтересів під час оновлення. На щастя, Україна має позитивний досвід із забезпечення прозорості бенефіціарних власників, але чи існує рішення у міжнародному контексті? Більшість пріоритетів протягом періоду оновлення матимуть регіональний вимір, і ризики виникатимуть не лише в Україні, а й через недостатній антикорупційний контроль у сусідніх європейських країнах. Чого варта лише відсутність державних реєстрів бенефіціарних власників, які нещодавно були скасовані Судом Європейського Союзу. Загалом, цей період характеризуватиметься створенням нової, модернізованої фізичної інфраструктури. Будівництво являє собою галузь, особливо схильну до корупції, і вже з'явилися певні тривожні ознаки того, що такі занепокоєння небезпідставні. Наприклад, на знак визнання підтримки під час війни, Зеленський закликав румунські компанії взяти участь у програмі реконструкції.³⁴ Ризикованість такого кроку полягає в тому, чи може українська сторона бути впевненою, що будівельна компанія є справді румунською (а не просто зареєстрованою через підставну особу), і, якщо так, чи має вона належну репутацію.

Розвиток нових галузей, таких як «зелена» енергетика, стане привабливим вікном можливостей для корумпованих гравців, у тому числі спеціалізованих компаній, які потребують технічної експертизи для оцінки своєї продукції. Нові ринки також означають нові можливості для отримання хабарів державними службовцями, у тому числі через видачу ліцензій та в процесі розподілу державних коштів. Неконкурентні тендерні процедури, конфлікти інтересів, змови та залучення політично значущих осіб - усі ці питання набудуть особливої актуальності, оскільки Україна прагне до розширення своїх ринків відновлюваної енергетики та заохочення широких економічних інновацій. Поява нових гравців на ринку призводить до значної інформаційної асиметрії.

Поряд із ризиками для компаній та цілою низкою ринкових ризиків, які супроводжуватимуть фазу відновлення, нікуди не зникнуть і супутні виклики. Було б наївно припустити, що припинення бойових дій означатиме згортання всіх російських спроб тиску. Як свідчить попередній досвід в Україні та за її межами, корупція для Кремля є засобом досягнення своїх політичних цілей через встановлення контролю над установами, посадовими особами, бізнесом або каналами постачання. У повоєнний період пов'язані з Росією компанії можуть робити спроби вийти на ринок або долучитися до ланцюгів постачання ресурсів. Такі ризики можуть бути пов'язані зі спробами ухилитися від санкцій, що вже спостерігається під час війни в діяльності деяких російських компаній у сусідніх країнах, наприклад, у Вірменії. Спроби впливу можуть також мати прояв у формі поширення дезінформації в антикорупційній сфері, спрямованої проти українських посадовців або наглядових органів. Російські кампанії з дезінформації та використання корупції в якості зброї становлять проблему, яку буде необхідно усунути в період відновлення. Відкрите інформування про поточні плани, прозорість діяльності та громадський контроль можуть стати надійним захистом від подібних загроз.

Ризики першого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Неконкурентні тендери, конфлікти інтересів, змови ■ Залучення політично значущих осіб спотворює ринки та негативно впливає на бачення розвитку
Супутні ризики другого рівня	<ul style="list-style-type: none"> ■ Контроль держави над новими галузями, приватні інтереси визначають політичні умови ■ Існуючі корупційні мережі поширюють свою діяльність на нові підприємства ■ Поява нових корупційних мереж в Україні та за її межами ■ Потенційні безпекові ризики, можливість обходу санкцій
Потенційні групи ризику	<ul style="list-style-type: none"> ■ Приватні українські та міжнародні компанії ■ Українські та іноземні компанії, що працюють у сфері чистих технологій та енергетики ■ Українські державні службовці, європейські державні службовці ■ Регіональні бізнес-еліти
Потенційні заходи з протидії корупції	<ul style="list-style-type: none"> ■ Прозорість бенефіціарних власників ■ Прозоре та конкурентне укладення контрактів із залученням до тендерного процесу спеціалізованої експертизи ■ Волонтерські ініціативи ■ Захист викривачів корупції ■ Централізований наглядовий орган (омбудсмен)
Основні учасники на цьому етапі	<ul style="list-style-type: none"> ■ Приватні компанії з високою діловою репутацією (як технічні експерти з моніторингу укладення контрактів, генератори сприятливого клімату для ділової доброчесності) ■ Українські та міжнародні наглядові органи ■ Українські та міжнародні журналісти-розслідувачі ■ Українські та міжнародні антикорупційні слідчі органи (в Україні: Національне антикорупційне бюро України) ■ Українська система правосуддя

МАЛЮНОК 3. Основні ризики на етапі оновлення.



КОНТЕКСТНЕ РЕАГУВАННЯ

Для відбудови України заради майбутнього процвітання та інтеграції у європейське співтовариство, життєво важливе цільове використання отриманих коштів на досягнення поставлених цілей, а не підживлення корупції. В цьому контексті боротьба з корупцією має стати головним мотивом у роботі всіх структур і процесів, задіяних у відбудові. Рекомендації щодо розробки та підтримки таких структур і процесів повинні відповідати корупційним ризикам, які існують з огляду на розуміння концепції відбудови, викладеного вище.

Існує широка група зацікавлених сторін, які будуть залучені до цих зусиль, серед них: уряди, український та іноземні; міжнародні організації, включно з агентствами з багатостороннього співробітництва та приватними благодійними організаціями; правоохоронні органи, як українські, так і іноземні; громадянське суспільство, як українське, так і іноземне; приватний сектор, включно з українськими та іноземними підрядниками, постачальниками, консультаційними фірмами, фінансовими установами та бізнес-асоціаціями; а також українська та іноземна громадськість. При цьому необхідно розуміти, як досягти узгодженості в рамках такої складної програми, до якої на різних етапах долучається багато учасників, як ефективно використовувати спеціалізовані знання та компетенції кожної групи і як реагувати на (іноді конфліктуючі) інтереси цих різномірних груп.

Час має вирішальне значення. Нинішній момент, коли приймаються рішення та організуються офіційні структури для управління процесом відбудови, є найбільш критичним періодом з точки зору планування з урахуванням корупційних ризиків. Важливо також пам'ятати, що хоч політична воля може бути наявною сьогодні, немає жодних гарантій, що вона буде так само непохитною вже завтра. У повоєнний період політичне керівництво - як у західних демократіях, так і в Україні - може змінитися, і, як наочно демонструють останні кілька років, за цим можуть послідувати потрясіння. Якщо війна закінчиться, а відповідні структури не будуть створені, ризики зростуть, а тоді впевненість інвесторів у тому, що програма відбудови здатна стримувати корупцію, зменшиться.

Основні питання, на які слід звернути увагу	Рішення
Планування та контроль	<ul style="list-style-type: none"> ■ Запобігання неузгодженості та дублюванню зусиль шляхом максимально можливої централізації програми відбудови. ■ Створення спеціального офісу виключно з метою нагляду за комплексною антикорупційною програмою з боку донорів. ■ Можливість впровадження як цифрової, так і аналогової прозорості не лише в Україні, а й за її межами. ■ Повернення відкритих даних у відкритий доступ та вдосконалення існуючих прозорих інструментів закупівель. ■ Планування стратегічного використання принципу інклюзивності під час залучення мереж, організаційних ресурсів, спеціальних знань і технічних можливостей в Україні та за її межами..
Інституції	<ul style="list-style-type: none"> ■ Зосередження на забезпеченні незалежності спеціалізованих антикорупційних інституцій України, насамперед, правоохоронних органів. ■ Недопущення «канібалізації» існуючих інституцій новими новоствореними структурами. ■ Подальша підтримка каналів комунікації між українськими та міжнародними інституціями.
Громадянське суспільство	<ul style="list-style-type: none"> ■ Інвестиції у спроможність українських організацій громадянського суспільства через фінансування, мережування, кадрове забезпечення та тренінги. ■ Впровадження суворої відповідальності за напади на представників громадянського суспільства та преси. ■ Налагодження ефективної співпраці між українськими та іноземними моніторинговими групами громадянського суспільства.
Секторальні ризики програми відбудови	<ul style="list-style-type: none"> ■ Розробка програми сприяння інвестиціям шляхом зменшення можливостей для зловживань в адміністративній сфері та забезпечення прозорості тендерів і ліцензування. ■ Розширення повноважень існуючого офісу омбудсмена. ■ Інтеграція галузевих технічних знань, у тому числі з-за меж України. ■ Реагування на специфічні для приватних компаній мотиваційні заходи за рахунок волонтерських ініціатив. ■ Забезпечення законодавчого закріплення та застосування захисту викривачів корупції.
Впровадження антикорупційних настроїв у суспільстві	<ul style="list-style-type: none"> ■ Більша інтеграція питань боротьби з корупцією в українську програму децентралізації. ■ Залучення громадськості до нагляду за процесом відбудови. ■ Мережування та співпраця між місцевими громадськими та неурядовими організаціями.

МАЛЮНОК 4. Ключові питання мінімізації корупційних ризиків.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

Лідерам слід замислитися над тим, як узгодити стимули, залучити ресурси та зменшити вразливість з метою подолання цілої низки корупційних ризиків, які виникатимуть під час відбудови. Беручи до уваги як довоєнний прогрес, так і поточні події, корупція в Україні була і залишається системною проблемою. Відповідно, у боротьбі з нею слід зосередитися на системних, а не ситуативних підходах. Це передбачає пріоритетність заходів, які сприятимуть широкому впровадженню антикорупційних підходів у різних секторах і на різних рівнях українського суспільства. Крім того, попри те, що керівники процесу відбудови повинні спрямовувати всі зусилля на запобігання корупції в кожному окремому випадку, особливу увагу слід приділяти мінімізації впливу супутніх ризиків другого рівня, включно з розширенням та укоріненням корупційних мереж і перетином між корупцією та організованою злочинністю, що може мати довгострокові негативні наслідки для державного управління не лише в Україні, але й за її межами.

Відповідність форми функції

Уже зараз важливо сформулювати очікувані результати та шляхи їхньої спільної реалізації. Найкращим підходом під час відбудови буде зайняти реалістичну позицію щодо корупційних ризиків, які гарантовано супроводжуватимуть такий величезний приплив грошей, створити умови для відкритого обговорення та вирішення поточних проблем, а також для того, щоб профільні групи працювали у тісній взаємодії з державними органами України та між собою, з метою перетворити корупцію радше на виняток, аніж на правило.

Проте, в координаційній структурі, запропонованій ЄС для інформування донорів про корупційні ризики, досі не передбачено головного контактного центру. Таку функцію міг би виконувати офіс антикорупційного комісара або іншої посадової особи із повноваженнями, подібними до тих, що надаються Верховному комісару ООН з питань запобігання та протидії корупції. До таких функцій має належати координація міжнародних зусиль у визначенні антикорупційних орієнтирів, сприяння згуртованості антикорупційних підходів держав-донорів, моніторинг корупції в період відбудови, і, що особливо важливо, такий офіс має стати незалежним майданчиком для вирішення проблем, які виникають на всіх рівнях у державному, приватному та громадському секторах. Він має стати невід'ємною частиною структури, яка координує діяльність донорів, і хоч його функції не повинні обмежуватися лише моніторингом, він повинен мати повноваження сигналізувати, коли слід призупинити виділення коштів, мобілізувати донорські ресурси для розслідування повідомлень про випадки корупції, а також забезпечувати прозорість своїх висновків для громадськості. Створення каналу зв'язку з цим органом поза межами повноважень виконавчої влади матиме особливе значення, зокрема, як інструмент контролю ризиків чиновницького свавілля, які можуть виникати внаслідок консолідації повноважень з ухвалення рішень в одному місці. Зв'язки між такою структурою і міжнародними інституціями, державними органами та організаціями громадянського суспільства варто було б налагодити вже зараз, що створило б передумови для ефективнішого управління корупційними ризиками та зменшило б кількість проблемних «вузьких місць» у подальшій перспективі.

Стратегічний підхід до інклюзивності

Частина поточного дискурсу навколо розробки програми відновлення стосується інклюзивності. Зокрема, йдеться про розширення кількості донорів за рахунок залучення ширшого кола держав-учасниць, а також нетрадиційних джерел фінансування. У сфері боротьби з корупцією обговорення цього питання може і повинно набути більш стратегічного характеру, тобто варто зосередитися на тому, які саме зацікавлені сторони здатні допомогти зменшити корупційні ризики і на яких саме етапах цього процесу. Посилення заходів із запобігання та контролю за корупцією вимагає тактичного підходу, коли йдеться про залучення таких зацікавлених сторін, як державні донори, приватні благодійні організації та інституційні органи. Через несподіваний характер початку агресії координація між цими групами зайняла певний час, але зараз є можливість спланувати роботу таким чином, щоб після завершення гарячої фази конфлікту кожна група була належним чином підготована і налаштована на взаємодію.

Серед невирішених питань на період відновлення є питання про те, які уряди будуть залучені до цього процесу. Деякі сторони, в тому числі США, виступають за розширення кола державних донорів. Активна участь членів «Великої двадцятки» могла б відкрити простір для формування політики, яка включала б такі питання, як боргова реформа та фінансування кліматично значущих заходів, тобто теми, які непокоять ширшу групу країн,³⁵ але водночас резонують з програмою відновлення, передбаченою українським урядом.



Президент Росії Володимир Путін і його китайський колега Сі Цзінпін. Китай може бути зацікавлений в участі у відновленні України, що також пов'язано з певними ризиками. © Reuters/Evgenia Novozhenina

Окрім розширення кола донорів, на порядку денному також стоїть занепокоєння щодо стратегічних конкурентів. Пропозиції, подібні до запропонованих Німецьким фондом Маршалла, змушують замислитися про способи реагування на російський чи китайський вплив через акціонерів міжнародних фінансових інституцій, зокрема, через вимоги до банків розвитку адаптувати свої внутрішні процедури, або навіть шляхом вибіркового співробітництва з Європейським інвестиційним банком.³⁶ Враховуючи значну і зростаючу глобальну роль країни в розвитку інфраструктури, в тому числі в постконфліктних державах, Китай може бути зацікавлений взяти участь у процесі відбудови. Це, ймовірно, буде особливо актуально для сектора відновлюваної енергетики, де Китай субсидує чисті технології. Під час роботи з китайськими компаніями слід враховувати певні особливості, зокрема непрозорість власності, перешкоди для проведення належної перевірки через недоступність корпоративної та юридичної документації, а також потенційні політичні ризики, пов'язані з роботою з державними або контрольованими державою

підприємствами. Слід зазначити, що ці ризики не є унікальними з точки зору співробітництва конкретно з Китаєм, а радше привертають увагу міжнародних партнерів України в контексті ширшої конкуренції між великими державами. У будь-якому разі, ще невідомо, наскільки Україна буде сприйнятливою до китайських інвестицій, враховуючи позицію Китаю щодо війни та його відносини з Москвою, з одного боку, і значний потенціал Китаю як донора для відбудови країни, з іншого. Слід також зазначити, що Україна, яка представляє значні інвестиційні можливості для китайських компаній, може мати власні важелі впливу, щоб встановити свої умови для нового підходу, включно з ухваленням однакових стандартів прозорості та проведення тендерних процедур, необхідних для залучення інвестицій з будь-якого джерела.

Також важливу роль відіграватимуть приватні донори, які вже давно активно сприяють антикорупційній діяльності громадянського суспільства в Україні. Ініціатива «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах», яка об'єднує найбільших донорів, що діють в антикорупційному секторі, у своєму щорічному звіті за 2022 рік визначила, що боротьба з корупцією відійшла на другий план порівняно з новими кризами, такими як COVID-19, і що стратегічне узгодження позицій донорів стосовно боротьби з корупцією перебуває в перехідному стані.³⁷ Стабільні інвестиції в українське громадянське суспільство та посилення його ролі в ширшій антикорупційній екосистемі - це та сфера, де приватні благодійні групи можуть мати найбільший позитивний ефект під час процесу відбудови. Зокрема, приватні донори повинні використовувати свої існуючі стратегічні переваги - зв'язки з місцевими групами та вплив на західні інституції - для забезпечення передачі місцевого досвіду особам, які приймають рішення в Європі та США.

Головний сенс принципу інклюзивності можна передати прислів'ям «берися дружно – не буде сутужно». Органи ЄС, міжнародні фінансові інституції та міжнародне громадянське суспільство можуть брати участь у цьому процесі як координатори, але планувальники також повинні враховувати можливість залучення досвіду цих груп протягом усього періоду відбудови. Перш за все, органи ЄС мають технічні можливості для проведення комплексних перевірок - скажімо, оцінки впливу на навколишнє середовище, - які будуть необхідні під час реалізації деяких великомасштабних інфраструктурних проєктів, що передбачаються.³⁸ У цьому контексті особливого значення набуває обмін досвідом. Партнерам з ЄС та України не потрібно витратити час на розробку стратегій, які вже існують, натомість варто спиратися на історію технічної допомоги ЄС в енергетичному секторі країнам Східного партнерства, таким як Грузія, яка також розвивала відновлювані джерела енергії з метою гарантування безпеки та енергетичної незалежності від Росії.³⁹ Паралельно з цим, певну роль може відігравати транскордонне співробітництво. Наглядові неурядові організації в сусідніх країнах ЄС можуть бути офіційно залучені для надання допомоги в перевірці постачальників, зареєстрованих у межах їхніх кордонів. Розширення групи зацікавлених сторін, які беруть участь в антикорупційній роботі, зменшить навантаження, а кадрові ресурси та місцевий досвід також можуть бути інтегровані в програму відбудови. Увага іноземних наглядових органів та спостережних груп до власних вітчизняних компаній може допомогти виявити та вирішити потенційні проблеми, що сприятиме зниженню корупційних ризиків не лише на території України, а й у стосунках з іноземними партнерами.

Нарешті, залучення до виконання наглядових функцій має працювати в обох напрямках: органи ЄС стануть частиною цього процесу, а українці отримають переваги від інтеграції до структур ЄС. Зокрема, заклик до якнайшвидшого залучення України (та інших країн-кандидатів) до участі в роботі Європейської прокуратури є цілком слушним, оскільки членство України в цьому органі відкрило б канал для розслідування та судового переслідування фінансових злочинів, скоєних проти ЄС.⁴⁰

Неупередженість під час переходу на «зелену» енергетику

З огляду на концепцію переходу до «зеленої» енергетики в Україні під час оновлення, особлива увага в процесі планування має приділятися вивченню того, як корупція діє на ринку відновлюваної енергетики. Сприяння дотриманню принципів неупередженості в цьому секторі вимагатиме залучення приватного бізнесу, а також посилення інституційної спроможності здійснювати специфічний для цього сектору нагляд.

Відновлення України фінансуватиметься не лише донорами та урядами країн-партнерів, а й за рахунок приватних інвестицій, як з внутрішніх джерел, так і з-за кордону. Хоч у короткостроковій перспективі Україна, ймовірно, значною мірою покладатиметься на фінансову допомогу або позики, приватні інвестиції стануть рушійною силою під час періоду відновлення, визначатимуть його характер, причому значна частина таких інвестицій надходитиме з-за меж країни. Дослідження взаємозв'язку між відкритістю торгівлі, прямими іноземними інвестиціями та рівнем корупції дає певні підстави для оптимізму. По-перше, прагнення залучити іноземні інвестиції створює позитивні стимули для урядів у боротьбі з корупцією всередині країни. Конкуренція з іноземними фірмами може також вплинути на зниження прагнення вітчизняних компаній до отримання неправомірної вигоди.⁴¹ По-друге, відкритість торгівлі, іноземні інвестиції та економічна інтеграція підтримуються та просуваються міжнародними інституціями за допомогою власних антикорупційних заходів, які передбачають зобов'язання щодо дотримання вимог законодавства та створюють додатковий тиск, спрямований на проведення реформ.⁴² Але дослідження також чітко показують, що розвиток нових ринків створює можливості для отримання неправомірної вигоди, наприклад, внаслідок запровадження нових дозвоільних процедур або вимог щодо контролю якості. Враховуючи, що бачення повоєнної економіки України зосереджене на розвитку нового ринку чистих технологій, зниження ризиків у цьому секторі має стати першочерговим завданням.⁴³ Зменшення адміністративної тяганини та забезпечення прозорості процесу отримання дозволів і проведення тендерів буде важливим чинником в контексті скорочення можливостей для отримання такої неправомірної вигоди. Бізнес-спільнота, як основна група, що бере участь у транзакціях, може відігравати важливу роль у зниженні корупційних ризиків. Як залучити цю групу до процесу нагляду - питання непросте, але існує кілька слухних варіантів.

З огляду на специфічні ризики, пов'язані з проєктами, спрямованими на відновлення, публічний і прозорий внесок бізнес-спільноти в таких сферах, як визначення легітимності постачальників відновлюваної енергії з технічної точки зору матиме життєво важливе значення. У своєму звіті за 2019 рік Програма з підвищення конкурентоспроможності країн Євразії від Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) запропонувала Україні прийняти єдині кваліфікаційні стандарти з енергоефективності, узгоджені з нормами ЄС, зазначивши, що довіра до постачальників є невід'ємною умовою зростання в цьому секторі.⁴⁴ Такі кроки до технічно обґрунтованої прозорості не лише допоможуть зменшити ризики, але й сприятимуть поширенню культури співучасті у дотриманні принципів ділової доброчесності.

Спільні ініціативи також можуть стати у нагоді. Дослідження показали, що добровільні антикорупційні об'єднання здатні сприяти втіленню принципів неупередженості, посилюючи просоціальну поведінку (теорія клубів).⁴⁵ Прикладом того, як бізнес-спільнота відіграє фундаментальну антикорупційну роль у сфері оновлення, є Ініціатива прозорості видобувних галузей - урядова програма, спрямована на запровадження стандартів прозорості у видобувному секторі. Попри те, що участь у ній є добровільною, компанії, які її підтримують, відіграють ключову роль у наданні технічної експертизи для встановлення стандартів, перевірці дотримання країнами цих стандартів та просуванні культури етичної поведінки. Наразі не існує еквівалентної добровільної ініціативи у сфері чистих технологій, але така ініціатива могла б стати ідеальною платформою для співпраці між державним і приватним секторами на етапі оновлення України. Враховуючи, що Україна вже має значний досвід впровадження нових підходів до боротьби з корупцією, таку модель можна було б випробувати під час відбудови країни з перспективою її ширшого прийняття іншими країнами, які прагнуть перейти на відновлювані джерела енергії.

Нарешті, необхідно створити орган, уповноважений контролювати розвиток української індустрії чистих технологій і створювати канали для пошуку шляхів розв'язання проблем. На щастя, в Україні, цілком можливо, не потрібно робити щось з нуля, натомість можна інвестувати в існуючі структури і, що важливо, інтегрувати їх у механізм міжнародного нагляду за реалізацією програми відновлення. Рада бізнес-омбудсмена, консультативний орган, створений 2015 року для боротьби з корупцією та підвищення прозорості бізнес-середовища в Україні, могла б відігравати важливу роль у процесі відновлення, а також, у свою чергу, сприяти налагодженню зв'язків із запропонованим уповноваженим у координаційній структурі. Незалежний, але підзвітний колегії, до складу якої входять представники Європейського банку реконструкції та розвитку та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) омбудсмен буде приймати скарги на випадки корупції від іноземних і вітчизняних компаній та інформувати про свої висновки щодо її системних причин.⁴⁶ Поки що, лише частина (33%) детальних рекомендацій омбудсмена, таких як створення міжвідомчої робочої групи для вибіркової перевірки залізничних вагонів або оцифрування процесу нових підключень до інженерних мереж, призвела до суттєвих змін у системі управління. Однак цей орган має успішний досвід у проведенні та підтримці розслідувань і допоміг компаніям відшкодувати збитки на суму 600 мільйонів євро.⁴⁷

Для виконання своїх повноважень у період відновлення необхідно посилити спроможність офісу омбудсмена розглядати справи на місцях і трансформувати дослідження в політичні дії, не лише шляхом збільшення штату та просування своїх послуг серед бізнес-спільноти, але й через надання інформації, отриманої в результаті своїх досліджень про те, де саме потрібен посилений нагляд. Активне співробітництво уповноваженого з питань протидії корупції в структурі виконавчої влади з цим органом буде мати вирішальне значення. Крім того, захист викривачів корупції, який необхідний у всіх сферах і має бути пріоритетним у законодавчому порядку денному, допоможе створити умови, за яких громадяни відчуватимуть, що можуть звертатися до омбудсмена, не побоюючись переслідувань.

Впровадження прозорості, як цифрової, так і звичайної

До забезпечення прозорості під час відбудови України слід підходити комплексно, враховуючи як цифрові, так і більш традиційні аспекти, а вузький фокус на прозорості державних закупівель слід розширити, включивши до нього проект відбудови в цілому, в тому числі процес прийняття рішень і, що особливо важливо, діяльність за межами країни. Крім того, втілюючи принципи прозорості, керівники проектів відновлення повинні також розуміти, хто матиме змогу діяти на основі відкритої інформації.

Досягнення України у сфері відкритих даних свідчать про великі перспективи на період відбудови. Однак, перш ніж рухатися далі, необхідно відновити роботу існуючих інструментів прозорості. Передусім це стосується декларацій про майновий стан, важливість яких не можна недооцінювати. Якщо вони залишаться недоступними або їх оприлюднення буде відкладено, урядові та громадські організації втратять важливий інструмент для виявлення нецільового використання коштів, виділених на відновлення.

Як на етапі відновлення, так і на етапі оновлення, інструменти моніторингу державних закупівель матимуть вкрай важливе значення, і Україна, волею долі, вже досягла успіхів у цій царині. Однак, спочатку має бути ухвалене рішення про централізацію процесу управління коштами. Наразі використовуються або планується використання кількох платформ, зокрема Фонду підтримки малого та середнього бізнесу, Фонду для ліквідації наслідків збройної агресії, Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, а також Фонду відновлення та трансформації економіки, - і це лише деякі з організованих Україною фінансових ресурсів. Збільшення кількості схем ускладнить контроль за діяльністю різних фондів та цільовим використанням коштів. Централізація, наскільки це можливо, всіх отриманих і витрачених фінансових ресурсів в одній системі з можливістю пошуку значно підвищила б здатність здійснювати відстеження та моніторинг фінансування процесу

відновлення. ProZorro, - створена в Україні прозора електронна система публічних закупівель, - потребуватиме додаткової технічної підтримки та персоналу, щоб відповідати масштабам відновлювальних робіт, але централізація витратків у цей період є цілком виправданим вибором. Питання полягає в тому, чи здійснюватиметься постійний аудит цієї системи не лише в Україні, а й з боку міжнародних партнерів. Додатковим питанням є те, як її можна вдосконалити, додавши сучасні можливості для виявлення потенційно ризикованих транзакцій - проблема, яку вивчають антикорупційні експерти й активісти. Для цього буде потрібна спеціальна експертиза, час на перевірку функціональності та попереднє тестування, але процес відновлення пропонує унікальну можливість інтегрувати таку систему в механізм державних закупівель.

Ступінь прозорості можна і потрібно підвищувати за межами України – насамперед, в організаційному управлінні процесом відновлення, і це значною мірою залежить від міжнародних партнерів країни. Партнери та громадськість повинні мати доступ до інформації про заплановані бюджети та пріоритети на єдиній платформі. Крім того, має бути зрозуміло, хто і які рішення ухвалює - від кадрового складу координаційної структури до протоколів нарад. Така прозорість допоможе уникати конфліктів інтересів. Після початку відбудови дані про витрати і про те, хто отримує кошти, мають бути у відкритому доступі. Скажімо, чехи повинні мати змогу переглядати детальну інформацію про гроші, які виділила їхня країна, про те, як вони будуть використані, а згодом і про отримані результати. З огляду на це, рішення Європейського суду про обмеження доступу до інформації з реєстрів бенефіціарних власників є справді помилковим; публічні та доступні для аудиту реєстри власності в європейських країнах могли б стати трансформаційним ресурсом для відстеження кінцевих бенефіціарів коштів. Якщо не покращити рівень прозорості за межами України, може статися так, що ситуація всередині країни буде як на долоні, а навколо пануватиме суцільна темрява.

Попри те, що прозорість має важливе значення в контексті боротьби з корупцією, вона, зрештою, є лише інструментом. Від неї немає жодної користі, якщо не застосовувати її для виявлення правопорушень, і вона втрачає весь сенс в атмосфері безкарності. Недостатньо забезпечити прозорість програми відновлення та діяльності державних службовців, які її реалізують; необхідно паралельно підтримувати інституційне середовище та розширювати наглядові функції суспільства.

Зміцнення наявної антикорупційної екосистеми

Війна вплинула на політичні, інституційні та громадські елементи антикорупційної екосистеми України. Після завершення конфлікту, коли державні службовці та активісти повернуться до своєї звичної роботи, було б доцільно виділити певні ресурси на її відтворення. Крім того, особливу увагу слід звернути на фактори адаптації до умов воєнного часу, які могли послабити незалежність антикорупційних органів України.

Наукові дослідження пропонують три основні висновки, які є особливо актуальними для інституційних антикорупційних структур України, в умовах повоєнного відродження. По-перше, науковці визначають, що, подібно до будь-яких інших інституцій, антикорупційні органи можуть стати заручниками особливих інтересів, що зробить їх не лише неефективними, але й небезпечними, оскільки це радше сприятиме корупції, аніж обмежуватиме її. З інституційної точки зору, лідери повинні утримуватися від бажання створювати нові тимчасові інституції з метою управління процесом відновлення, оскільки вони самі по собі сприятимуть виникненню нових корупційних ризиків.⁴⁸ Ілюстративною метафорою для таких інституцій можуть бути Олімпійські об'єкти: у кращому випадку вони виконують обмежену функцію, вони проблемні і часто досить швидко морально застарівають, перетворюючись на значні інвестиції без довготривалої віддачі. В Україні, де антикорупційні органи вже ведуть нелегку боротьбу за верховенство права, ризик того, що тимчасові органи поглинуть існуючі інституції, є суттєвим. Натомість, керівники програми відновлення повинні прагнути усувати поточні недоліки, спираючись на вже існуючі інституції.

По-друге, і це пов'язано з ризиками інституційного захоплення, подальші дослідження підкреслюють критичну роль «принципових керівників», тобто ефективного лідерства, у підтримці інституційної доброчесності. Фінансування відбудови має бути пов'язане із забезпеченням повного кадрового наповнення антикорупційних інституцій, насамперед ключовими керівними кадрами. Україна надає цьому очевидний пріоритет, призначивши головного антикорупційного прокурора у 2022 році та нового керівника Національного антикорупційного бюро у березні 2023 року.⁴⁹ Вкрай важливо, щоб нове керівництво підтримувало незалежне функціонування цих органів. Надання антикорупційним інституціям нових повноважень та посилення існуючих функцій, особливо стосовно паралельних правоохоронних органів, підтримає їхню операційну незалежність та захистить від інституційного захоплення. Наприклад, 2019 року Національне антикорупційне бюро намагалося отримати певні незалежні слідчі повноваження, але так і не спромоглося цього зробити, що поставило його в залежність від правоохоронних органів.⁵⁰ Усунення таких недоліків дозволить існуючим інституціям боротися з корупцією під час відбудови, а також посилить їхню спроможність виконувати свої довгострокові місії зі сприяння правосуддю та належному врядуванню.



З метою забезпечення ефективного керівництва та зміцнення інституційної доброчесності у березні 2023 року Семена Кривоноса призначили директором Національного антикорупційного бюро України.

© Vitalii Nosach/Global Images Ukraine via Getty Images

Нарешті, дослідження підкреслює, як культура безкарності підживлює широке політичне розчарування і відсторонення від участі в політичному житті.⁵¹ Замість того, щоб сприяти підвищенню електоральної активності та підтримці конкурентності на виборах, інформація про масштабну, непідзвітну корупцію призводить до зниження явки виборців та їх виходу з політичного процесу. Українці вже витратили більшу частину десятиліття на пошуки системи, яка забезпечить підзвітність. Тепер, коли вони пережили стільки труднощів за останній рік війни, їхній запит на справедливість буде надзвичайно високим. Широка політична участь залежатиме від рівня довіри до уряду у питанні боротьби з корупцією. Щоб зміцнити цю довіру у повоєнний період, важливо, щоб здорове функціонування українських антикорупційних інституцій було видимим, причому не лише на рівні піару, але й з конкретними доказами їхньої незалежності. Це особливо стосується розслідування та судового переслідування

випадків корупції, безпосередньо пов'язаних із війною та відбудовою, що концептуально є визначальним питанням для української держави та суспільства. Важливе значення матиме також ефективність реалізації наглядових функцій, а саме - робота антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів. Ця група є ключовим елементом антикорупційної екосистеми України і потребує як адекватних ресурсів, так і інституційного захисту для подолання майбутніх викликів. Такі ресурси можуть бути забезпечені шляхом створення незалежних фондів для найму нових кадрів і надання матеріальної підтримки у час відпусток. Донори також повинні розглянути питання про інвестиції в навчання для розширення цієї спільноти, або у формі фінансування нових освітніх програм і програм розвитку навичок, необхідних для ефективної боротьби з корупцією, або додаткового фінансування для підвищення кваліфікації молодих спеціалістів без відриву від роботи. Крім того, враховуючи ситуацію, яка склалася ще перед війною, цей сектор потребує більшого захисту. Варто розглянути можливість посилити покарання за напади на антикорупційних активістів, як це передбачено для державних службовців, але як мінімум політичне керівництво має зробити перший крок і гарантувати належний правовий захист.

Взаємодія на місцевому рівні

Залучення громадян та локалізація - це не лише гарні принципи; вони також передбачають прагматичні підходи до усунення стимулів та запобігання корупції. Враховуючи, що саме на місцевому рівні відбуватимуться інвестиції у фізичну відбудову, а їх результати, найімовірніше, матимуть найбільший вплив на повсякденне життя людей, заходи з посилення нагляду на місцях матимуть вирішальне значення. Зміни до української системи місцевого самоврядування наразі недостатні для забезпечення ефективного нагляду. Протягом останніх років Україна реалізує стратегію децентралізації.⁵² З точки зору боротьби з корупцією, цей процес має свої переваги та недоліки. З позитивного боку, децентралізація передає більше повноважень з



Складний проект: будівництво автодорожнього мосту в Києві. © Yan Dobronosov/Global Images Ukraine via Getty Images

розподілу коштів у руки тих, хто в принципі має кращі можливості для здійснення контролю. З іншого боку, розширення повноважень регіональних посадовців вирішувати питання розподілу може призвести до зміцнення локальних корупційних мереж. Вже зараз громади об'єднуються для відбудови будинків та мікрорайонів. Об'єднані територіальні громади, створені в результаті децентралізації, являють собою формальну структуру для реалізації заходів з відновлення, але їхню роботу можна було б покращити. План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, який передбачає подальшу децентралізацію,⁵³ може містити більш конкретні підходи до антикорупційної діяльності та шляхи її належного ресурсного забезпечення. Це може стати критично важливим елементом стратегічного планування регіонального розвитку - передбаченому планом заходів напрямку, який буде особливо вразливий до корупційних ризиків на пізнішому етапі оновлення. Інтеграція антикорупційного порядку денного до функцій об'єднаних територіальних громад може створити простір для залучення місцевих жителів до вирішення питання боротьби з корупцією.

Ціла низка досліджень показує, як залучення громадян може допомогти знизити рівень корупції та принести дивіденди для розвитку. Участь на місцевому рівні стосується не лише окремих осіб; громадянське суспільство також може відігравати важливу роль. Організації громадянського суспільства мають штат співробітників, які володіють технічними ноу-хау, а також є частиною ширших професійних мереж, що дозволяє їм спиратися на порівняльний досвід різних регіонів. Моніторинг великого припливу коштів може потребувати такої мережі. Існує багато прикладів подібної співпраці, але одним з найбільш актуальних зараз є моніторинг повернення незаконним шляхом отриманих статків колишнього президента Нігерії Сані Абачі до його рідної країни. Понад 200 організацій громадянського суспільства долучилися до програми «Моніторинг повернення активів через прозорість та підзвітність» (MANTRA), яка відстежує рух коштів по всій Нігерії та здійснює нагляд за проєктами, для реалізації яких ці кошти призначені. Саме співпраця між організаціями громадянського суспільства по всій країні зробила цю програму дієвою.

Для України вдалий початок принесе свої плоди пізніше. Громадськість у повоєнний період жадатиме відбудови, і дуже важливо ефективно використати цю енергію. Розвиток громадського контролю може мати довгострокові позитивні результати для демократичного врядування, оскільки таким чином люди беруть безпосередню участь у суспільних процесах і стають зацікавленими в них. Період відновлення - це час для створення структур взаємодії з муніципальними лідерами та місцевими учасниками, аби на наступному етапі вже існували напрацьовані зв'язки та практичний досвід спільної праці. Існує кілька дієвих способів досягти цього. Наразі Міністерство цифрової трансформації України пропонує застосунок для подання заявок на індивідуальні прямі виплати, спрямовані на підтримку зусиль з відбудови.⁵⁴ Залучення місцевих громад до нагляду за зусиллями з відновлення через верифікацію індивідуальних потреб на місцевому рівні можна розглядати як додаткову контрольну процедуру на доповнення до перевірки за національними ідентифікаційними номерами та іншими базовими даними. У пізніший період відновлення онлайн-платформи могли б дозволити людям і громадянському суспільству стежити за ходом реалізації проєктів з відновлення у своїх громадах і бачити, які компанії та місцеві органи влади беруть у них участь. Це допоможе забезпечити надання адресної допомоги відповідно до потреб, а також свідчитиме, що канали зв'язку відкриті для вирішення виникаючих проблем.



ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Українське бачення майбутнього - це не лише відновлення та відбудова, а ще й розвиток та модернізація. Немає сумнівів, що управління цим процесом стане складним завданням, а помилки можуть призвести до дуже серйозних наслідків. Якщо процес відбудови супроводжуватиметься корупцією, це матиме негативний соціальний, політичний та економічний вплив на Україну та її союзників і партнерів на довгі роки. Завчасна підготовка до корупційних ризиків, характерних для цього періоду, допоможе спрямувати програму відновлення на правильний шлях. Наразі процесу відновлення приділяється велика увага, існує політична воля присвятити час і ресурси вирішенню цього завдання. Однак, питання полягає в тому, як реалізувати це бачення таким чином, щоб зменшити корупційні ризики. Надаючи антикорупційному порядку денному пріоритетне значення в процесі відбудови, Україна та її міжнародні партнери можуть зменшити ці ризики та сприяти створенню процвітаючої сучасної України з перспективою європейської інтеграції.



ПРИМІТКИ

- 1 Київська школа економіки, As of November 2022, the total amount of losses, caused to the infrastructure of Ukraine, increased to almost \$136 billion, 15 грудня 2022 року, <https://kse.ua/about-the-school/news/as-of-november-2022-the-total-amount-of-losses-caused-to-the-infrastructure-of-ukraine-increased-to-almost-136-billion/>.
- 2 Kristalina Georgieva, Remarks by the IMF's Managing Director Kristalina Georgieva at the Second Ministerial Roundtable Discussion for Support to Ukraine, International Monetary Fund, 12 жовтня 2022 року, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/10/12/sp-md-remarks-at-the-ukraine-ministerial-roundtable>.
- 3 Під цим терміном ми розуміємо її найпростіший прояв, який спостерігається сьогодні в Україні. Визначення корупції варіюється залежно від залучених суб'єктів (наприклад, державний чи приватний сектор) та масштабу проблеми («дрібна» чи «значна»). (Дебати щодо дефініцій див. AJ Brown, *What are we trying to measure?* Аналіз базових принципів визначення корупції, у Charles Sampford разом з іншими авторами (редакторами), *Measuring Corruption*, Routledge, 2006, та Michael Johnston, *Keeping the answers, changing the questions: Corruption definitions revisited*, у Ulrich von Alemann (під редакцією), *Dimensionen Politischer Korruption: PVS Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35* (2005 рік), сторінки 61–76.) Крім того, корупція не є статичним явищем; сама концепція та пов'язані з нею визначення еволюціонували у практичній площині. Таке розмаїття уявлень і визначень корупції дає змогу розглядати проблему в мінливих контекстах; див. Zoe Pearson, *An international human rights approach to corruption*, у Peter Larmour та Nick Wolanin (під редакцією), *Corruption and Anti-Corruption*, ANU Press, 2013 рік.
- 4 Див. <https://globalinitiative.net/observatory/ukr-obs/>.
- 5 Alina Mungiu-Pippidi, *Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned*, Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011 рік.
- 6 Доки точаться суперечки про те, що саме являє собою «олігархія» і чому це має значення, у цьому дослідженні я використовую такий термін, для опису обставин, які склалися в Україні. У цій країні особи з величезними статками, які переважно, але не винятково, накопичили їх під час перехідного періоду від комунізму радянського зразка у 1990-х роках, користуються своїм впливом не лише у приватному секторі, але й через розбудову мереж, які охоплюють державний, приватний, а іноді й кримінальний сектори, і, що особливо важливо, прагнуть і здатні формувати політичне та соціальне середовище, спонсоруючи політиків та володіючи власними засобами масової інформації.
- 7 Див. *Transparency Index*, Corruption Risk, <https://corruptionrisk.org/transparency/>.
- 8 Інформація про бенефіціарних власників показує, хто є кінцевим власником, навіть якщо він не є юридичним власником на папері. Така інформація вкрай важлива в контексті функціонування офшорних корпорацій, трастів та номінальних директорів.
- 9 Isobel Koshiw, *Zelenskiy ramps up anti-corruption drive as 15 Ukrainian officials exit*, The Guardian, 24 січня 2023 року, <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/24/zelenskiy-anti-corruption-drive-15-ukrainian-officials-exit>.
- 10 Верховна Рада України, Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій № 7172–1 від 28 березня 2022 року, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39307>.
- 11 Emily Feng, *Zelenskiy has consolidated Ukraine's TV outlets and dissolved rival political parties*, NPR, 8 липня 2022 року, <https://www.npr.org/2022/07/08/1110577439/zelenskiy-has-consolidated-ukraines-tv-outlets-and-dissolved-rival-political-par>.
- 12 Council of Europe: Venice Commission, Ukraine – *Opinion on the draft law 'On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis'*, ухвалено Венеціанською комісією на 133-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 грудня 2022 року), 19 грудня 2022 року, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)054-e).

- 13 Dan Peleschuk, *Insight: Ukraine's parallel war on corruption to unlock door to West*, Reuters, 23 грудня 2022 року, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-parallel-war-corruption-unlock-door-west-2022-12-23/>.
- 14 United States Department of State, *Combating global corruption and human rights abuses*, 9 грудня 2022 року, <https://www.state.gov/combating-global-corruption-and-human-rights-abuses/>.
- 15 2020 року Конституційний Суд визнав неконституційними положення Закону України «Про запобігання корупції», зокрема, норми стосовно кримінальної відповідальності за подання недостовірної декларації про майновий стан (деякі судді Конституційного Суду самі перебували під слідством через недостовірне декларування), а також положення, що передбачають кримінальну відповідальність за подання недостовірної декларації про доходи. Див. Sergii Leshchenko, *Constitutional Court, a cornerstone of corruption, has to be stopped*, Kyiv Post, 23 жовтня 2020 року, <https://archive.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/sergii-leshchenko-constitutional-court-a-cornerstone-of-corruption-has-to-be-stopped.html>). На екстреному засіданні, скликаному Зеленським, Національне агентство з питань запобігання корупції отримало доручення відновити роботу національного реєстру декларацій, а наступного року Україна змогла ухвалити новий законопроект, який вимагає розкриття відомостей, поданих у деклараціях. Однак аудит декларацій за 2019 рік показав, що 99% з них містять неправдиву або неповну інформацію; див. Opendatabot, *In 99% of checked declarations of officials, unreliable data was found*, 26 липня 2021 року, <https://opendatabot.ua/analytics/declarations-official>.
- 16 У тому числі, слід зазначити, державних службовців, які працюють в антикорупційній сфері.
- 17 Daria Kaleniuk, *Want to help Ukraine? Close the sky*, The Washington Post, 9 березня 2022 року, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/09/why-ukraine-needs-no-fly-zone/>.
- 18 Matthias Williams, *Ukrainian anti-graft group says razing of activist's house was assassination bid*, Reuters, 23 липня 2020 року, <https://www.reuters.com/article/uk-ukraine-activist-arson-idUKKCN24O2S0>.
- 19 Andrew Roth, *Ukraine activist Kateryna Handzyuk dies from acid attack*, The Guardian, 5 листопада 2018 року, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/05/ukraine-activist-kateryna-handzyuk-dies-from-acid-attack>.
- 20 Тут має місце паралель з колишньою Югославією, зокрема, з її прагненням до вступу в ЄС, але підкреслюється, що економічні та геополітичні мотиви Європи в українському контексті суттєво відрізняються.
- 21 Офіційне інтернет-представництво Президента України, Указ Президента України за № 266/2022 від 21 квітня 2022 року, <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>.
- 22 Офіційне інтернет-представництво Президента України, *Ukraine will become a role model of reconstruction – President addressed the General Assembly of the International Bureau of Expositions regarding the holding of Expo 2030 in Odesa*, 29 листопада 2022 року, <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-stane-vzircem-vidbudovi-prezident-zvernuvsya-do-gen-79513>.
- 23 Про Національну раду з відновлення України від наслідків війни, 2022 рік, <https://www.kmu.gov.ua/en/national-council-recovery-ukraine-war/about-national-council-recovery-ukraine-war>.
- 24 Конференція з питань відновлення України; 4-5 липня 2022 року Швейцарія спільно з Україною провела міжнародну Конференцію з питань відновлення України (URC 2022) в місті Лугано, <https://www.urb2022.com>.
- 25 *The Press and Information Office of the Federal Government: G7 Germany, Ukraine Recovery Conference*, <https://www.g7germany.de/g7-en/ukraine-recovery-conference>.
- 26 Josh Rudolph та Norman Eisen, *Takeaway from Berlin Ukraine recovery conference: Donor coordination for Ukraine is coming but not here yet*, Brookings, 27 жовтня 2022 року, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2022/10/27/takeaway-from-berlin-ukraine-recovery-conference-donor-coordination-for-ukraine-is-coming-but-not-here-yet/>.
- 27 *National Council for the Recovery of Ukraine from the War, Working Groups*, 2022 рік, <https://www.kmu.gov.ua/en/national-council-recovery-ukraine-war/working-groups>.
- 28 Transparency International Ukraine, *The cost of reconstruction: Calculations of the National Recovery Council*, 12 вересня 2022 року, <https://ti-ukraine.org/en/blogs/the-cost-of-reconstruction-calculations-of-the-national-recovery-council/>.
- 29 John M Griffin та інші, *Did fintech lenders facilitate PPP fraud?*, Journal of Finance, 78, 3 (2023 рік), сторінки 1777–1827.
- 30 Sarah Chayes, *When corruption is the operating system: The case of Honduras*, Carnegie Endowment for International Peace, 2017 рік, https://carnegieendowment.org/files/Chayes_Corruption_Final_updated.pdf.
- 31 Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2023: Ukraine*, <https://ocindex.net/country/ukraine>.
- 32 Mu Sohail та Sue Cavill, *Accountability to prevent corruption in construction projects*, Journal of Construction Engineering and Management, 134, 9 (2008 рік), сторінки 729–738. Див. також Ming Shan та інші, *Corruption in construction: A global review*, Corruption in the Public Construction Sector, Springer: Singapore, 2019 рік.
- 33 *National Council for the Recovery of Ukraine from the War, Working Groups*, 2022 рік, <https://www.kmu.gov.ua/en/national-council-recovery-ukraine-war/working-groups>.
- 34 Madalin Necsutu, *Ukraine seeks closer ties to Romania, vows to resolve minority issues*, Balkan Insight, 5 квітня 2022 року, <https://balkaninsight.com/2022/04/05/ukraine-seeks-closer-ties-to-romania-vows-to-resolve-minority-issues/>.

- 35 Інтерв'ю зі співробітниками Open Society Foundations, Open Society Foundations GmbH, Берлін, Німеччина, 23 лютого 2023 року.
- 36 Jacob Kirkegaard та інші, *Designing Ukraine's recovery in the spirit of the Marshall Plan*, German Marshall Fund, 7 вересня 2022 року, <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.
- 37 *Transparency and Accountability Initiative*, Річний звіт за 2022 рік, <https://www.transparency-initiative.org/tai-2022-annual-report-looking-for-bright-spots-amid-the-year-of-permacrisis>.
- 38 Виїзні консультації в Тбілісі та Казбері, Грузія, липень 2018 року.
- 39 Там само.
- 40 Jacob Kirkegaard та інші, *Designing Ukraine's recovery in the spirit of the Marshall Plan*, German Marshall Fund, 7 вересня 2022 року, <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.
- 41 Alberto Ades та Rafael Di Tella, *Rents, competition, and corruption*, *The American Economic Review*, 89, 4 (1999 рік), сторінки 982–993.
- 42 Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999 рік.
- 43 Стилий огляд корупційних ризиків у відновлюваній енергетиці та існуючих практик від Антикорупційного ресурсного центру U4: див. Kaunain Rahman, *Overview of anti-corruption in the renewable energy sector*, Transparency International, 16 жовтня 2020 року, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-anti-corruption-in-the-renewable-energy-sector>.
- 44 Organization for Economic Co-operation and Development, *Enhancing competitiveness in Ukraine through a sustainable framework for energy service companies (ESCOs)*, 2019 рік, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Enhancing-Competitiveness-in-Ukraine-through-Sustainable-Framework-for-Energy-Service-Companies-2019.pdf>.
- 45 Elizabeth Dávid-Barrett, *Business unusual: Collective action against bribery in international business*, *Crime, Law, and Social Change*, 71, 2 (2019 рік), сторінки 151–170.
- 46 *Business Ombudsman Council*, <https://boi.org.ua/en/>.
- 47 *European Bank for Reconstruction and Development: Project Summary Documents – Technical Cooperation*, Ukrainian Business Ombudsman Institution, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/365.html>.
- 48 Gabriel Kuris, *Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?*, *Policy and Society*, 34, 2 (2015 рік), сторінки 125–135.
- 49 Українське громадянське суспільство розкритикувало процедуру призначення нового керівника Національного антикорупційного бюро, висловивши занепокоєння щодо структурних змін, які можуть вплинути на незалежність інституції, а також щодо особи нового керівника. Для швидкого ознайомлення див. Piotr Żochowski, *A new stage in Ukraine's fight against corruption*, Centre for Eastern Studies, 7 березня 2023 року, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-03-07/a-new-stage-ukraines-fight-against-corruption>. Також див. Oleg Sukhov, *New top anti-corruption investigator has mixed record of graft allegations, reformist credentials*, *The Kyiv Independent*, 7 березня 2023 року, <https://kyivindependent.com/new-top-anti-corruption-investigator-has-mixed-record-of-graft-allegations-reformist-credentials/>.
- 50 Anti-Corruption Action Centre, *Rada Committee on Law Enforcement agreed on amendments that make independent 'wiretapping' for NABU impossible and keep MPs' immunity*, 2 жовтня 2019 року, <https://antac.org.ua/news/rada-committee-on-law-enforcement-agreed-on-amendments-that-make-independent-wiretapping-for-nabu-impossible-and-keep-mps-immunity/>.
- 51 Raffaele Bazurli та Martin Portos, *Crook! The impact of perceived corruption on non-electoral forms of political behavior*, *International Political Science Review*, 42, 2 (2021 рік), сторінки 245–260. Див. також Alberto Chong та інші, *Looking beyond the incumbent: The effects of exposing corruption on electoral outcomes*, National Bureau of Economic Research, грудень 2011 року, <https://www.nber.org/papers/w17679>.
- 52 Див. «Навіщо децентралізація? Загальна інформація», <https://decentralization.gov.ua/about>, а також Valentyna Romanova та Andreas Umland, *Ukraine's decentralization reforms since 2014: Initial achievements and future challenges*, Chatham House, 25 вересня 2019 року, <https://www.chathamhouse.org/2019/09/ukraines-decentralization-reforms-2014>.
- 53 Денис Шмигаль, Продовження децентралізації – у Плані пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, Новини децентралізації, <https://decentralization.gov.ua/news/16246>.
- 54 Міністерство цифрової трансформації України, оголошення від мобільного застосунку Дія, 30 березня 2022 року, <https://t.me/mintsyfra/2838>.



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

ПРО ГЛОБАЛЬНУ ІНІЦІАТИВУ

Глобальна ініціатива проти транснаціональної організованої злочинності - це міжнародна мережа, яка налічує понад 600 експертів в усьому світі.

Глобальна ініціатива забезпечує платформу для просування широкої дискусії та інноваційних підходів як складових частин комплексної глобальної стратегії боротьби з організованою злочинністю.

www.globalinitiative.net