

# З КАФЕДРИ ПРЕЗИДІЇ НАН УКРАЇНИ



## ЛІБАНОВА

**Елла Марленівна** — академік НАН України, доктор економічних наук, професор, академік-секретар Відділення економіки НАН України, директор Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України

## ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ: ОЦІНКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВТРАТ І ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**Стенограма наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 23 вересня 2015 року**

*На засіданні Президії НАН України 23 вересня 2015 року за участю представників виконавчої влади, Ради національної безпеки і оборони України, науковців, громадських активістів та ЗМІ було заслухано і обговорено доповідь академіка НАН України Е.М. Лібанової про основні проблеми, що стали перед українською владою, суспільством та міжнародними організаціями у зв'язку з процесом відродження Донбасу. У доповіді було також окреслено шляхи виконання першорядних завдань і заходів з подолання негативних наслідків донбаської трагедії.*

Шановні члени Президії! Шановні присутні!

Цю доповідь Відділення економіки НАН України підготувало в контексті виконання Академією завдань, зазначених в Указі Президента України від 26.08.2015 № 514/2015 та рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 20.07.2015. Особливістю цієї доповіді є те, що у її підготовці крім установ НАН України (Інститут економіки промисловості, Інститут економіко-правових досліджень, Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи, Інститут економіки та прогнозування, Інститут економіки природокористування та сталого розвитку) брали участь Київський національний університет будівництва і архітектури, Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту ім. В. Лазаряна, Український державний науково-дослідний інститут проектування міст (Діпромiсто), Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. У процесі роботи було використано результати численних проведених конференцій, круглих столів та інших заходів, на яких представники влади, бізнесу, громадських організацій, переселенці, волонтери мали можливість обговорити всі найгостріші питання. Соціологічну



Плакат радянських часів «Чим допоміг ти Донбасу». 1921 р.

базу становлять результати опитувань, проведених Інститутом соціології НАН України, Київським міжнародним інститутом соціології, Соціологічною службою «Ukrainian Sociology Service», Соціологічною службою Центру Разумкова, Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва».

На сьогодні жодних сумнівів не викликає пріоритетність врахування в державній політиці безпрецедентних процесів на Донбасі, що спричиняють людські, моральні, політичні, екологічні та економічні втрати, радикально змінюють суспільні відносини. Масштабний воєнний конфлікт, безперечно, вкрай негативно впливає на і без того не надто потужний економічний потенціал країни. Йдеться як про результати безпосереднього руйнування економіки регіону — і окупованої, і підконтрольної Україні частини, — так і про зумовлені цим проблеми прямо пов'язаних із ним підприємств. Проведення цілого комплексу назрілих політичних, соціальних і економічних реформ відкриває можливості для кардинального реагування, але водночас потребує дуже чіткого узгодження специфічних новацій, адресова-

них саме Донбасу, із загальними реформами, що поширюватимуться на всю Україну, та з тими зобов'язаннями, які взяла на себе наша держава в рамках асоціації з ЄС.

Брак ресурсів істотно обмежує можливості спрямування на відродження Донбасу бюджетних коштів, надії на зовнішні інвестиції можуть не виправдатися, тому надзвичайно важливим видається залучення коштів населення. Задля цього необхідно реформувати систему оподаткування і розподілу доходів між бюджетами різних рівнів, перейти до формування бюджету розвитку за рахунок бюджетних асигнувань, державних внутрішніх позик, ресурсів спеціалізованих фінансових інституцій та державних цінних паперів з преференціями щодо їх придбання населенням за власні заощадження.

Економіка Донбасу вже давно не відповідала навіть дуже скромним сучасним вимогам — застарілі технології, небезпечні та шкідливі умови праці, висока енергомісткість уже десятки років потребували докорінних змін. Однак будь-яка пропозиція наштовхувалася на нездоланну перешкоду: забезпечення зайнятості працівників, які неминуче втратять роботу внаслідок реконструкції. І кожного разу влада не наважувалася на рішучі дії. Наразі економіку зруйновано і питання стоїть у контексті її відродження. Під відродженням Донбасу розуміється розбудова прийнятної для життя території з урахуванням усіх особливостей і труднощів, зумовлених безпосередньою близькістю до зони бойових дій. Знищення технологічно застарілої економіки і розрив традиційних зв'язків з тимчасово окупованими територіями та Росією змушує розпочати не лише формування принципово іншого господарського комплексу, а й пошук нових ринків постачання сировини, комплектуючих і збуту виробленої продукції. І хоча країна загалом уже буде свою стратегію, реалізує торгово-економічні й валютно-фінансові проекти без ресурсного потенціалу Донбасу, все це відбувається доволі тяжко і, головне, не може бути причиною чи навіть аргументом для нехтування регіоном. У багатьох випадках нагальною потребою ста-

не формування схем виробничих процесів із залученням до них підприємств Дніпропетровської, Запорізької, Харківської та інших областей України. Це означає необхідність: зміни системи розселення; будівництва нових доріг і комунікацій; будівництва/ремонті об'єктів соціальної інфраструктури, передусім житла; заохочення інвестицій в інноваційні об'єкти та технології; стимулювання прискороного розвитку малого і середнього бізнесу, що забезпечуватиме робочі місця. Виконання зазначених завдань потребуватиме специфічних рішень, зокрема пов'язаних з наданням певних преференцій.

Події на Донбасі мають і дуже важливий психологічний вплив на українське суспільство та українську державу. Міф про те, що Донбас годує всю країну, який дуже довго і, слід визнати, доволі вдало формувався місцевою елітою і міцно вкоренився у свідомості місцевих жителів, тепер зруйнований суворою реальністю. І якщо цього (можливо) ще не розуміють мешканці окупованих територій, то все глибше усвідомлюють ті, хто їх залишив, хто животіє поблизу так званої лінії розмежування, хто працює на підприємствах сусідніх областей. Крім цього загалом позитивного, але дуже болючого результату, війна на Донбасі породила цілу низку викликів і загроз соціо-психологічного характеру.

Зокрема, слід відзначити істотний перерозподіл соціального статусу окремих професій. На тлі очікуваного і зрозумілого підвищення соціальної ролі військових через значне скорочення (а в окремих випадках і повну зупинку) роботи шахт цілком реальною виглядає зміна соціальної ролі шахтарів, яка впродовж усього періоду незалежності була важливою складовою політичного життя країни.

Цілий комплекс проблем пов'язаний з масовим вимушеним внутрішнім переміщенням людей з регіону конфлікту. Велика частина переселенців, попри загрози нових бомбардувань, за власним бажанням намагається переїхати до максимально близьких до рідної домівки поселень або навіть повернутися на окуповані території. Такі прагнення не варто кваліфікувати

як прояви сепаратизму чи антиукраїнських настроїв. Переважно це рефлексія на відсутність матеріального облаштування, житла та роботи, неможливість адаптації до умов життя у віддалених від Донбасу регіонах. Проте це створює додаткове навантаження на території, які приймають внутрішньо переміщених осіб, хоча й самі, і без того, перебувають у вкрай поганому стані. Значна частина працездатних осіб не мають роботи, а отже, потребують допомоги. Через руйнування об'єктів соціальної інфраструктури у складній ситуації опиняються люди похилого віку, інваліди, хронічно хворі. Зростання масштабів дитячого сирітства і безпритульності за відсутності належної роботи не лише провокує збільшення числа дітей, які не отримують освіти, а й є потенційною загрозою зростання злочинності. Тривалі воєнні дії та постійне збільшення кількості їх учасників створюють проблеми поствоєнного синдрому і ресоціалізації демобілізованих та часто членів їхніх родин.

Водночас необхідно підкреслити позитивні зміни соціо-психологічної ситуації в Україні, спричинені подіями на Донбасі. По-перше, істотно прискорилося формування української політичної нації, згуртованості суспільства навколо ідеї розбудови незалежної держави. По-друге, посилення соціальних зв'язків багаторазово віддзеркалилося у зростанні соціального капіталу, зокрема завдяки налагодженню принципів нової системи контактів між абсолютно незнайомими людьми. По-третє, утворилася альтернативна офіційним ЗМІ інформаційна система, до формування і використання якої залучена значна частина українців, передусім молодого та середнього віку, що вочевидь сприяє формуванню демократичного суспільства. Нарешті, по-четверте, саме усвідомлення суспільної небезпеки і прагнення її уникнення зумовило масовий волонтерський рух, який є найочевиднішим і найяскравішим проявом діяльності громадянського суспільства. Отже, на тлі величезних економічних і політичних проблем трагедія Донбасу зумовила надзвичайно важливі позитивні суспільно-політичні наслідки.



Складові цілеспрямованої роботи задля відновлення Донбасу

Відродження Донбасу потребує цілеспрямованої систематичної і системної роботи владних структур, широкого залучення громадянського суспільства, міжнародних організацій. Необхідно максимально опрацювати накопичений у різних країнах досвід, по можливості адаптувати його і використати в Україні.

**Політичне визнання.** Українське суспільство має визнати, що Донбас є територією України, частиною унітарної держави, яка постраждала від воєнного конфлікту і потребує тривалої реабілітації. Основою відродження Донбасу стане консолідація зусиль влади, бізнесу і громадян та величезні, насамперед власні, фінансові ресурси усієї держави.

**Економічне відродження.** Донбас має стати майданчиком для комплексного впровадження найсучасніших методів управління та організації економічних процесів, де важливу роль відіграватимуть розвиток соціальної відповідальності бізнесу і різні форми публічно-приватного партнерства. Працівники мають стати інвесторами й отримувати свою частку прибутків (як у розвинених європейських країнах), а бізнес — податкові канікули під дієвим громадським контролем для запобігання зловживанням.

**Баланс ринку праці.** Значна частина найбільш активних, креативних і самодостатніх громадян працездатного віку виїхала з території Донбасу. Тому необхідно переосмислити підходи до забезпечення зайнятості населення. Розвиток нових секторів економіки і будівництво нових підприємств на сучасній технологічній основі потребуватиме іншої за якістю робочої сили. Частково проблему можна вирішити шляхом перепідготовки та перекваліфікації кадрів, створивши навчальні центри, забезпечені необхідним обладнанням, кадрами, навчальними технологіями. Пропозиція робочої сили на регіональному ринку праці формуватиметься також за рахунок різних форм міграції.

**Громадський порядок і безпека.** Перенасичення зброєю та близькість невідконтрольних Україні територій зумовлює високий рівень загрози терористичних актів, проявів бандитизму і складну криміногенну ситуацію на Донбасі. Тому при будівництві й відновленні виробничих і соціальних об'єктів потрібно передбачати їх захист, посилити контроль за порядком на вулицях та в місцях масового скупчення людей. Необхідно концентрувати зусилля на подоланні і запобіганні в майбутньому проявам масової агресії, залученні для цього комплексу правоохоронних інструментів, методів психологічного впливу, роз'яснювальної роботи і пропаганди.

**Мир і суспільна консолідація.** Тривале військове протистояння та зростання людських втрат, перебування населення на окупованих і прилеглих до них територіях під інформаційним впливом російської пропаганди посилюють тенденції непорозуміння й протистояння в суспільстві. Їх подолання потребує наполегливої роз'яснювальної і пропагандистської роботи, до якої мають долучитися всі, хто впливає на формування світогляду людей, — освітяни, журналісти, депутати всіх рівнів. Громадянське примирення потребуватиме не менш як 10—15 років і має стати невід'ємною частиною складного комплексного процесу консолідації українського суспільства, формування патріотизму та української ідентичності.

## Соціально-економічний стан Донбасу в передкризовий період

**Людський розвиток.** Населення Донбасу сформувалося під впливом масштабних міграцій з території колишнього СРСР — понад 80 % осіб, народжених поза межами країни, є вихідцями з Російської Федерації. У ХХІ ст. регіон зазнав відчутних міграційних втрат і зараз має найбільші темпи депопуляції населення. На Донбасі існувала потужна система професійної освіти, зокрема щодо підготовки і навчання працівників на виробництві. Водночас ринок праці Донбасу відчував вплив структурних дисбалансів, зумовлених незадоволеним попитом на кваліфікованих працівників робітничих професій та інженерних спеціальностей, а сформована у радянський період структура економіки індустріального типу визначалася поширенням некваліфікованої праці. Населення регіону завжди вирізняли відносно високий рівень матеріального добробуту, доходів і заробітної плати. При цьому в структурі доходів високою була частка пенсій, що пов'язано з професійними пільгами і компенсаціями за роботу в небезпечних, тяжких та шкідливих умовах праці — одних із найнесприятливіших в Україні. Соціальне середовище на Донбасі характеризувалося підвищеним рівнем злочинності та самогубств, складною ситуацією із захворюваністю населення на туберкульоз.

**Соціальна, виробнича та сільська інфраструктура.** Інфраструктура охорони здоров'я мала розвинену мережу лікувально-профілактичних закладів, у регіоні налічувалося 44,3% загальної кількості дошкільних закладів із санаторними групами. Особливістю шкільної мережі Донбасу була велика частка міських шкіл, найбільша кількість державних загальноосвітніх навчальних закладів і одна з найпотужніших у країні мереж міських вечірніх шкіл з великою кількістю учнів. У Донецькій області було сконцентровано найбільшу в Україні кількість професійно-технічних і вищих навчальних закладів, а студентський контингент разом зі слухачами професійно-технічних закладів перевищував 280 тис. осіб.

Витрати на соціальну інфраструктуру в розрахунку на 1 особу на Донбасі були нижчими від середнього в Україні рівня. За обсягами введення в експлуатацію житла Луганська і Донецька області посідали останні позиції серед регіонів України. Рівень розвитку сільської інфраструктури в регіоні був одним з найнижчих в Україні, понад третина сіл не мала доріг з твердим покриттям, а житлові будинки у кожному п'ятому селі не були забезпечені жодним видом благоустрою.

**Економічна ситуація.** На Донбасі сформувався індустріально-аграрний господарський комплекс з переважним розвитком важкої промисловості. Регіон площею 8,8% території країни виробляв 25,0% промислової і 8,0% сільськогосподарської продукції. Підприємства були розташовані кластерами (вугільний, металургійний, важкого машинобудування, енергетичний, хімічний), більшість галузей спеціалізації мали міжрегіональне та міжнародне значення. На Донецьку та Луганську області за різними оцінками припадало 23—27% загального експорту України. Донецький економічний район вирізняла розвинена мережа автомобільних і залізничних шляхів загальнодержавного значення, які були частиною міжнародних транспортних коридорів. Через його територію пролягали важливі транзитні магістральні газо- і нафтопроводи, лінії електромереж та зв'язку. Регіон характеризувався високою часткою сільськогосподарських угідь. Зараз 70—90% виробництва основних видів сільськогосподарської продукції зосереджено на підконтрольних Україні територіях.

**Екологічний стан та особливості природокористування.** Донбас традиційно належав до регіонів з високим рівнем техногенного впливу на навколишнє природне середовище. Дефіцит питної води становив 65% від загальної потреби, у більшості населених пунктів Донбасу вода подавалася за графіками, понад 30% населених пунктів не мали централізованого водопостачання, а в Луганській області лише 20% води відповідало нормам ДСТУ «Питна вода».

## Соціально-економічні втрати внаслідок воєнних дій

**Соціально-демографічні втрати.** Втрати цивільного населення внаслідок воєнних дій на Донбасі становлять понад 7 тис. осіб і продовжують зростати. Крім безпосередньої загрози життю населення під час бойових дій, погіршення стану його здоров'я спричинюють порушення нормальних умов життя, відсутність необхідної медичної допомоги, брак лікарських засобів, вимушене недоотримання потрібного лікування. Є ризик спалахів соціально небезпечних хвороб. Погіршення санітарно-епідеміологічного стану є найвагомим, після безпосередньої загрози життю, ризиком для здоров'я населення і відновлення економічної діяльності на Донбасі.



Вплив бойових дій на інфраструктуру Донецької та Луганської областей; темним кольором позначено території, що зазнали руйнувань

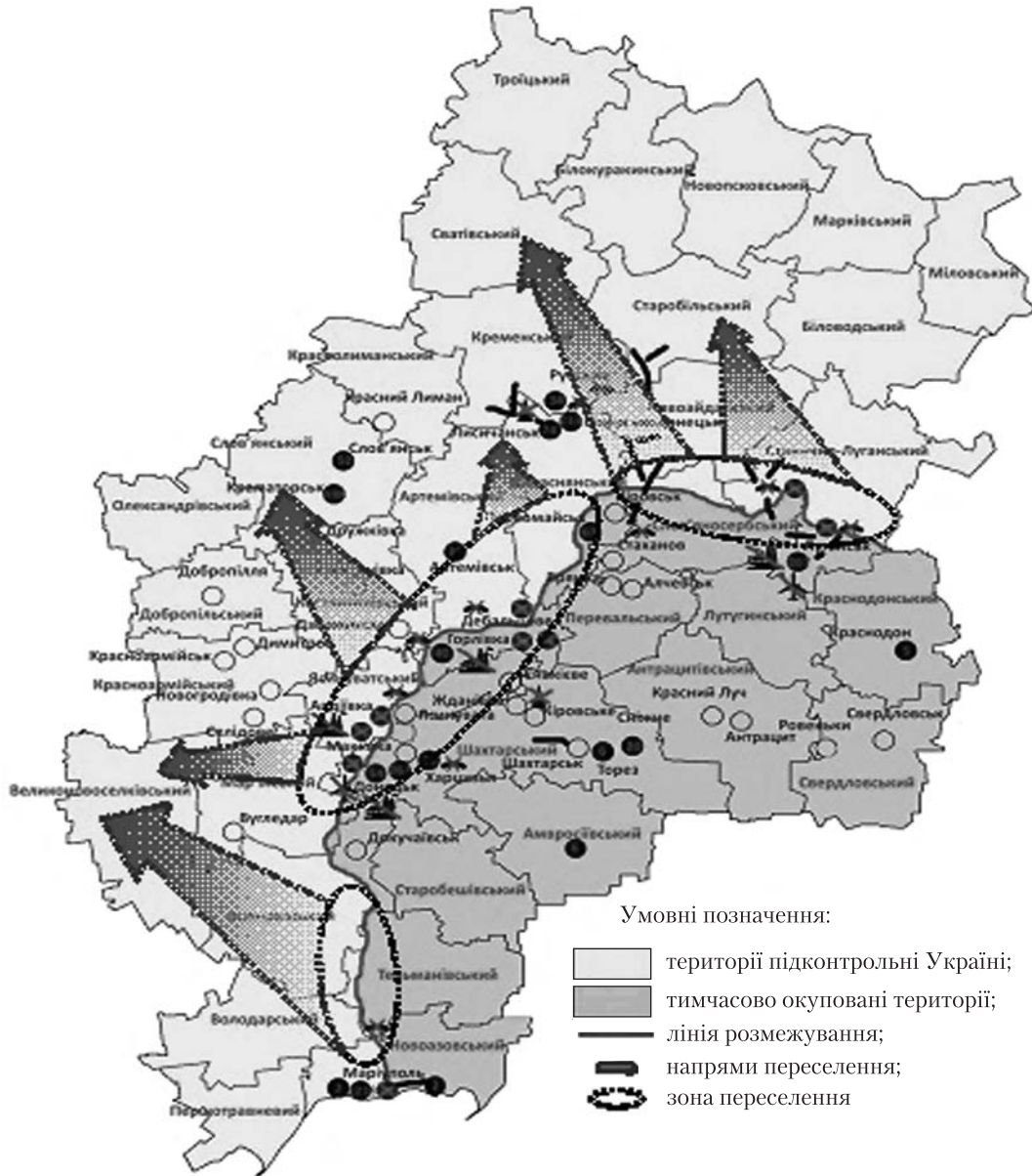
Підтвержені загальні міграційні втрати регіону наближаються до 1,5 млн осіб. Незначеність реальних перспектив щодо припинення бойових дій та відновлення контролю України над окупованими територіями матиме наслідком подальше збільшення масштабів внутрішньої міграції населення.

Втрати робочих місць оцінюють від 50% для великих підприємств до 80–90% для малих і середніх підприємств регіону. Через це від 1,1 до 1,8 млн працездатних осіб на Донбасі частково або повністю залишилися без роботи та засобів існування, що призвело до появи майже 2 млн осіб економічно неактивного населення.

Збільшення масштабів бідності серед населення Донбасу внаслідок втрати основних джерел доходів, майна і соціального статусу має наслідком формування феномену раптової бідності та зростання навантаження на систему державної соціальної підтримки.

**Руйнування поселенської структури, виробничої й соціальної інфраструктури.** Внаслідок конфліктної ситуації та бойових дій густозаселені, унікальні за рівнем урбанізації Донецька і Луганська області зазнали найбільших втрат людності міських поселень на тлі дезорганізації життєдіяльності населення та надання соціальних послуг, повного або часткового руйнування житлового фонду і стратегічно важливих інфраструктурних об'єктів. Середня густина населення зменшилася на 20,2%, що є критичним з точки зору відновлення потенціалу людності поселень у найближчій перспективі. Більша частина руйнувань припадає на житлові будинки та системи енерго-, водо- і тепlopостачання. Загальна сума збитків лише у Донецькій області перевищує 1,25 млрд грн. Значна кількість закладів соціальної інфраструктури залишилася на тимчасово непідконтрольній Україні території.

**Втрати виробничої інфраструктури.** Донецька та Луганська області є найбільшими в Україні за своїм промисловим потенціалом. Через бойові дії істотно постраждали машинобудування, важка та видобувна промисловість, зокрема вугільна, значна частка підприємств



Руйнування інфраструктури і напрями зміни системи розселення для Донецької та Луганської областей

яких розташована в зоні АТО. Економічна активність на тимчасово неконтрольованих Україною територіях знизилася у 5 разів. У 2014 р. обсяги промислової продукції знизилися у Донецькій області на 31,5%, у Луганській — на 42,0%. Бюджетні втрати становлять 20%.

**Екологічні втрати та погіршення умов природокористування.** Значних руйнувань

зазнала інфраструктура водопостачання та водовідведення, пошкоджено канал Сіверський Донець—Донбас, є загроза повного припинення водопостачання міст і селищ загальною чисельністю населення понад 2,5 млн чол. Відбувається затоплення шахт, що може призвести до забруднення та отруєння підземних вод басейнів р. Сіверський Донець і малих річок

Приазов'я, питної води та навколишнього природного середовища.

Збільшується кількість випадків потрапляння до водойм небезпечних отруйних речовин промислового і комунального походження. Небезпеку становлять також стихійні захоронення без дотримання санітарно-гігієнічних вимог.

### **Пріоритети відновлення соціально-економічного потенціалу**

*Принципово неприйнятною є установка на відновлення Донбасу на рівні стандартів доконфліктного періоду.* Бажаний рівень постконфліктної реабілітації регіону має бути досяжним і відповідати фінансовим, матеріально-технічним та кадровим можливостям країни. Програма відновлення і розвитку Донбасу повинна стати національним проектом комплексної модернізації економіки та інфраструктури України. На початковому етапі реабілітації понад 90% державних коштів має бути спрямовано на відновлення й реконструкцію систем життєзабезпечення та інфраструктури, у подальшому потрібно залучати не лише державні кошти і міжнародну допомогу, а й ресурси українського бізнесу.

*Зміни в системі розселення та відновлення поселенської структури* передбачатимуть формування єдиної інтегрованої регіональної системи розселення з охопленням міжрайонних підсистем на підконтрольній Україні території (Слов'янсько-Краматорської, Волноваської, Великоновосілківської – у Донецькій області й Лисичансько-Сєверодонецької, Сватівської, Старобільської, Біловодської – у Луганській області) за активної поведінкової стратегії мешканців цих територій, спрямованої на участь у відбудові.

*Відновлення і модернізація житлового фонду, економічної, транспортної та соціальної інфраструктури* має здійснюватися залежно від ступеня пошкодження, на основі пріоритетів постконфліктного відновлення, критеріїв ефективності інвестицій та розумної мінімізації витрат. Критично важливим

є відновлення пошкоджених та зруйнованих систем водопостачання і водовідведення, що мають ключове значення для забезпечення екологічної безпеки Донбасу та потреб питного водопостачання. Головними завданнями транспортної та комунікаційної реабілітації регіону є відновлення (будівництво) автомобільних доріг і забезпечення національного телерадіомовлення на території Донбасу.

*Розбудова сучасної промисловості* передбачає орієнтацію на неоіндустріальну модернізацію підприємств традиційних галузей спеціалізації регіону<sup>1</sup> для забезпечення конкурентоспроможності в глобальній економіці; становлення нових видів діяльності як основи розвитку внутрішнього ринку, нарощування експортного потенціалу і вирішення соціальних проблем регіону; створення техніко-впроваджувальних (наукових і технологічних парків) та промислових інвестиційних зон (індустріальних парків).

<sup>1</sup> Постачальники і споживачі вугільного палива мають стати партнерами економічних мереж. Саме до цього підводять теоретичні й практичні розробки лауреата Нобелівської премії з економіки Елінора Остром. Споживачі вугільного палива, які не можуть обійтися без продукції державних вугільних шахт, мають взяти на себе інвестиційні обов'язки з їх модернізації та забезпечення сталого розвитку. Можливість і доцільність таких відносин підтверджує досвід японських енергетиків і вугільників о. Сахалін. Після аварії на АЕС Фукусіма в Японії виникла необхідність екстреної розконсервації потужної вугільної ТЕС. За паливом звернулися до найближчих вугільних компаній, що розташовані на о. Сахалін. Собівартість видобутку вугілля підземним способом там перевищує експортні ціни, але японці, щоб отримати необхідні ресурси, погодилися стати інвесторами місцевих шахт. В Україні за наявності в Маріуполі двох великих металургійних підприємств, які можуть обслуговуватися залізничним, морським та автомобільним транспортом, як постачальника залізничної сировини розглядають гірничо-збагачувальні підприємства Криворізького басейну, а коксівного вугілля – видобувні підприємства Африки та Австралії. Постачання коксівного вугілля на першому етапі може здійснюватися морськими суднами до одного з портів Чорноморського басейну. Завдання полягає у виборі оптимального маршруту та виду транспорту для обслуговування підприємств.



**Розвиток села і сільського господарства** має здійснюватися на основі виробництва сільськогосподарської продукції для забезпечення потреб населення регіону; модернізації та розвитку господарств населення; диверсифікації сільської економіки; модернізації житлового фонду в сільській місцевості та розвитку сільської інфраструктури; стимулювання самоорганізації сільських громад.

**Реалізація пріоритетів людського розвитку** дасть змогу забезпечити:

- прогресивне збалансування ринку праці задля досягнення динамічної ринкової рівноваги з домінуванням регулярної, стабільної зайнятості у формальному секторі економіки та забезпеченням відповідності робочих місць визначеним напрямкам соціально-економічного розвитку;
- формування галузевих освітньо-науково-виробничих комплексів навколо галузевих кластерів на основі створення об'єднань навчальних закладів, наукових установ і підприємств для підготовки й перепідготовки кадрів, проведення наукових досліджень та експериментального впровадження їх результатів на підприємствах регіону;
- створення умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб до місцевих громад у регіонах їх розселення, зменшення крайніх проявів бідності серед внутрішньо переміщених осіб та запобігання їх соціальному відторгненню;
- формування системи інтегрованого управління природними ресурсами, запровадження природно-ресурсного моніторингу згідно зі стандартами Європейського Союзу;
- здатність системи державного управління оперативно й ефективно діяти на упередження та подолання наслідків конфліктів, запобігати людським, соціальним та економічним втратам, сприяти відновленню постконфліктних територій на інноваційній основі.

### **Інституційне забезпечення та економіко-правові механізми відновлення Донбасу**

Ефективним інструментом модернізації та створення нових інфраструктурних об'єктів є

механізми публічно-приватного партнерства, а також створення індустріальних і наукових парків для залучення приватних інвесторів. Реалізація заходів з відновлення Донбасу на сучасній технологічній базі потребує уваги до розвитку відповідного інституційного середовища — створення публічних і приватних інститутів розвитку, підвищення інституційної спроможності публічної влади та обізнаності суспільства щодо планів розвитку території, активної участі у цих процесах наукових і аналітичних центрів, міжнародних організацій, які мають відповідний досвід та компетенції з реалізації проектів з урахуванням інтересів різних соціальних груп.

**Розвиток публічно-приватного партнерства.** Перспективною є реалізація проектів публічно-приватного партнерства на Донбасі за такими напрямками:

- будівництво і відновлення автомобільних доріг для підвищення економічної й соціальної зв'язаності перспективних територіальних кластерів економічного розвитку;
- будівництво, модернізація, реконструкція, оновлення й технічне переоснащення споруд з водопостачання та водовідведення у населених пунктах;
- модернізація теплової енергетики через створення енергетичних індустріальних парків на базі державних вугільних шахт та збагачувальних фабрик, реалізація пілотного проекту з газифікації вугілля для постачання технологічних газів на хімічні підприємства;
- розвиток промисловості будівельних матеріалів з використанням місцевої сировинної бази і промислових майданчиків ліквідованих підприємств;
- відновлення частково зруйнованих і непрацюючих об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво соціального житла, відбудова втраченого житла, управління житловим фондом, надання соціальних послуг.

Принциповим є надання податкових пільг суб'єктам господарювання — приватним партнерам, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання важливих для відновлення Донбасу послуг, і

спрямування відповідної економії коштів на збільшення капіталовкладень і прискорення відновлювальних робіт, здійснюваних у рамках проектів публічно-приватного партнерства.

**Децентралізація управління і владних повноважень.** Вирішення проблем соціально-економічного розвитку Донбасу вимагає корегування податкового і бюджетного законодавства з урахуванням таких особливостей<sup>2</sup>:

- закріплення на період відновлення економіки Донбасу (але не менш як на 5 років) зарахування у повному обсязі до місцевого бюджету основних загальнодержавних податків (на додану вартість, на прибуток підприємств, на доходи фізичних осіб), а в поствідновлювальний період (орієнтовно 10 років) – зарахування до місцевих бюджетів 70% зазначених податків;

- надання органам місцевого самоврядування права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами з можливістю їх розміщення у відділеннях банків державної форми власності або в комунальних банках для уникнення проблем, пов'язаних з казначейським обслуговуванням місцевих бюджетів;

- визначення порядку здійснення повноважень органів державної виконавчої влади, зокрема в соціальній сфері, делегованих органам місцевого самоврядування для їх реалізації на

<sup>2</sup> Регіональна допомога – це не єдиний інструмент підтримки інвестицій та створення робочих місць у регіонах з надзвичайно низьким рівнем життя і може надаватися у різних формах, однак за гарантії мінімального спотворення конкуренції. Надання прямої матеріальної допомоги (субсидії, пільги, звільнення або зниження податків чи обов'язкових зборів) потребує доведення неможливості застосування форм, що менше спотворюють конкуренцію (заснованих, наприклад, на боргових інструментах – позики під низькі відсотки, державні гарантії). Одержувач допомоги має забезпечити не менш як 25% витрат за рахунок власних ресурсів або зовнішнього фінансування. Це сприяє зацікавленості одержувача допомоги і гарантіям життєздатності інвестицій. Для забезпечення інвестиціями реального сталого розвитку відповідної території вони мають тривати не менше 5 років (3 роки для малих і середніх підприємств) після завершення інвестиційного проекту.

відповідній території, встановлення в Бюджетному кодексі України відповідальності розпорядників бюджетних коштів за несвоєчасне і неповне фінансування делегованих повноважень, надання органам місцевого самоврядування права щодо їх реалізації в межах виділених з державного бюджету коштів.

При оптимізації структури повноважень місцевих органів влади слід дотримуватися принципу субсидіарності як європейського критерію визначення повноважень, які доцільно передати на регіональний рівень.

Для забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, взаємодії територіальних громад при реалізації спільних проектів регіони, райони, кластери, міста, підприємства мають розглядатися як правові інститути, в рамках яких забезпечується збалансування прав і обов'язків учасників взаємовідносин, ефективний контроль громадськості за діяльністю органів публічної влади та органів місцевого самоврядування на відповідному рівні. Процеси децентралізації передбачають активне використання світового досвіду залучення громадських організацій до вирішення соціально-економічних питань місцевого розвитку шляхом створення громадських рад.

**Прискорення дерегуляції економіки.** Зменшення адміністративних перешкод для стимулювання розвитку економіки і суб'єктів господарювання, передусім малого та середнього підприємництва, передбачає встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами, які матимуть вплив на суб'єкти господарювання, з попереднім повідомленням про плановані зміни<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Принципи надання державної допомоги в Європейському Союзі*: 50% суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення  $\leq 45\%$  середнього показника по ЄС; 35% – для регіонів, де ВВП на душу населення  $< 60\%$ ; 25% – для регіонів, де ВВП на душу населення  $\leq 75\%$ . Окреме регулювання надання державної допомоги передбачено для аеропортів, сільського господарства, рибальства, енергетичного сектору. Не дозволяється регіональна допомога у вугільному, транспортному секторах, суднобудуванні, виробництві синтетичного волокна та сталеливарному виробництві. Операційна допомога, що по-

Для суб'єктів підприємницької діяльності на територіях Донецької та Луганської областей зі спеціальним режимом господарювання пропонується встановити спрощений порядок видачі документів дозвільного характеру, необхідних для ведення бізнесу (не більш як 3 робочі дні).

**Запровадження спеціального режиму господарювання.** Основою соціально-економічного відродження Донбасу має стати Закон України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей», покликаний органічно поєднати переваги різних типів спеціальних режимів господарювання з метою максимізації економічного ефекту шляхом:

- встановлення особливого порядку організації і здійснення господарської та інвестиційної діяльності (пільговий режим господарю-

---

криває поточні витрати підприємства, як правило, заборонена, однак вона може бути дозволена, якщо перешкоди у розвитку економічної діяльності настільки серйозні та довготривалі, що допомога у вигляді інвестицій не є достатньою для розвитку території.

*Допомога у розвитку малих та середніх підприємств – правила ЄС.* У 2008 р. у ЄС було прийнято Закон про малий бізнес, в якому закріплено принцип «спочатку подумай про малий бізнес» (Think Small First). Він полягає в тому, що під час розроблення нормативно-правових актів обов'язково мають враховуватися інтереси МСП: якщо МСП зможуть дотримуватися приписів з обґрунтованими витратами, то це зможуть зробити і великі фірми, а зворотний зв'язок не завжди можливий. Передбачено встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами (common commencement dates), кількість яких протягом року обмежена. Зазвичай це два дні на рік, наприклад 6 квітня та 1 жовтня у Великій Британії або 1 січня та 1 липня в Нідерландах. Цьому передують публікація (не менш як за 12 тижнів) інструктивного матеріалу щодо потенційних змін. У такий спосіб забезпечуються раціоналізація потоку нових нормативних актів та завчасне надання інформації для МСП про нові правила. У ЄС сподіваються, що з часом єдині дати стимулюватимуть законодавця зменшувати обсяг нормативних актів, оскільки їх сумарний тягар стає дедалі більш очевидним.

вання) для підприємців, які реалізують інвестиційні проекти;

- запровадження режиму території пріоритетного розвитку для модернізації на інноваційній основі промислового виробництва, прискорення залучення інвестиційних коштів для відновлення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури; збереження і створення робочих місць для працівників, які вивільняються у зв'язку зі структурними зрушеннями.

Економія коштів унаслідок повного або часткового звільнення від сплати податків та митних платежів має спрямовуватися на збільшення обсягів інвестицій суб'єктів господарювання та створення нових робочих місць. Особливого значення для інвесторів набуває державна гарантія стабільності спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності протягом усього терміну його дії і збереження встановлених правил у випадку дострокового скасування. При цьому пропозиції щодо надання економічних преференцій слід розглядати у контексті зобов'язань України перед ЄС з питань державної допомоги. Реалізація заходів спеціального режиму господарювання дозволить залучити інвестиції на суму близько 50 млн дол. США, а також створити понад 100 тис. нових робочих місць.

**Розвиток індустріальних, зокрема енергетичних, технологічних і наукових парків.** Специфічні потреби розвитку окремих галузей економіки Донбасу потребують використання переваг інвестиційно-інноваційної інфраструктури за допомогою створення індустріальних, зокрема енергетичних, технологічних і наукових парків, що забезпечить розвиток:

- наукових досліджень і експериментальних розробок, виведення інноваційних продуктів на ринок, залучення інвестицій до наукоємних видів діяльності та послуг;

- пріоритетних галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, чорної металургії, машинобудування та ін.);

- енергоефективних технологій («зелена» енергетика) та альтернативної енергетики;

- ресурсного забезпечення хімічної промисловості завдяки впровадженню технології га-

зифікації вугілля і його перетворення на рідке паливо, будівництва газогенераторних установок для забезпечення технологічними газами підприємств.

У результаті розвитку індустріальних, енергетичних, технологічних і наукових парків можна досягти:

- збільшення до 30 % частки продукції, виготовленої в інвестиційних зонах, у загальному обсязі інноваційної продукції промисловості регіону;
- нарощення експортного потенціалу регіону в 2–2,5 раза за рахунок зростання частки продукції високого ступеня переробки для експорту на ринки країн ЄС, США, Канади, Близького Сходу тощо;
- зростання частки інноваційно активних підприємств на Донбасі до 25 % – рівня відповідного показника для європейських країн;
- збільшення кількості інноваційних проєктів, реалізація яких дасть змогу отримати близько 90 млн грн щорічних надходжень до державного та місцевого бюджетів від кожного парку, а також компенсувати державні пільги (у середньому щороку на 20 млн грн на кожний парк);
- створення високоякісних нових робочих місць з розрахунку 200–400 нових робочих місць щороку в кожному технологічному парку.

**Реалізація цільових галузевих програм.** Досягнення визначених завдань щодо відродження Донбасу пов'язане з необхідністю розроблення і реалізації державних цільових програм:

- *модернізації та розвитку металургії на період до 2025 р.* Важливим результатом її реалізації стане двократне збільшення (до 30–40 %) частки внутрішнього ринку в загальному обсязі споживання металопродукції, виробленої на підприємствах Донбасу, для відбудови пошкодженої інфраструктури регіону;
- *прискореної екологічної модернізації теплоелектростанцій.* Її реалізація забезпечить створення на Донбасі нових потужностей енергогенерації на платформі екологічної технології циркулюючого киплячого шару, когенераційних модулів на шахтному метані, зеленої енергетики з використанням властивих шахті

перепадів висот. Запровадження на найпотужніших шахтах регіону потокових технологій швидкісного спорудження дегазаційних свердловин з поверхні здатне забезпечити створення 5 тис. нових робочих місць і випуск додаткової вугільної продукції приблизно на 6 млрд грн;

- *підтримки господарств для збереження села та сільських територій Донбасу.* Головним очікуваним результатом реалізації цієї програми є збільшення до 50 % частки сільськогосподарської продукції власного виробництва для забезпечення потреб населення регіону;

- *подолання наслідків соціальної кризи на території Донбасу на період до 2020 р.* Її розроблення та реалізація передбачатиме створення близько 200 тис. робочих місць у сільському господарстві, промисловості, будівництві та галузях соціальної сфери, що забезпечить мультиплікативний ефект робочих місць у комерційному секторі, створення лише у сфері мікропідприємництва 80–90 тис. робочих місць;

- *поліпшення здоров'я та медичного забезпечення населення Донбасу.* Очікується впровадження оптимальної моделі фінансування первинної медико-санітарної допомоги, стаціонарної, невідкладної та екстреної медичної допомоги населенню Донбасу за рахунок субвенцій (60 %), внесків приватних підприємців і неурядових організацій (20 %), міжнародних фінансових організацій (20 %);

- *будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу.* Ця програма, спрямована на з'єднання перспективних територіальних кластерів соціально-економічного розвитку автошляхами загальною протяжністю близько 1280 км, дасть змогу створити близько 50 тис. «швидких» робочих місць. При цьому мультиплікатор у дорожньому будівництві становить 60 пов'язаних і непрямих робочих місць, а для дорожніх автосервісних послуг – 20–30 на кожне створене робоче місце.

З метою прискорення запровадження пропонувані механізми підготовлено проєкти нормативних актів щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики відродження Донбасу.

\* \* \*

Отже, з не залежних від України причин Донбас перетворився на суцільні руїни — втрачено (в багатьох випадках незворотно) інфраструктуру, економічний і людський потенціал. Кардинальних змін неминуче зазнає система розселення і система розміщення економічних об'єктів, зміниться чисельність і склад населення, копіткою працею доведеться відновлювати природні ресурси. Водночас руйнація об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури відкриває нові можливості не для відродження морально і фізично застарілої економіки, а для розбудови сучасної модерної та ефективної економічної системи,

відновлення не абсолютно невідповідних сучасним вимогам доріг і комунікацій, житла, системи освітніх, медичних і соціальних закладів, а формування простору, придатного для забезпечення сталого людського розвитку в трактуванні ХХІ століття. Так чи інакше, швидко чи довго, з колосальним напруженням усіх потужностей Україна відновить цей багатостраждальний регіон, і новий Донбас знову стане флагманом національної економіки, регіоном, у якому житимуть національно свідомі, патріотично орієнтовані, освічені і кваліфіковані люди.

*За матеріалами засідання  
підготувала О.О. МЕЛЕЖИК*