



ВІДРОДЖЕННЯ ДОНБАСУ:

оцінка соціально-економічних втрат і напрямів дій



Елла Лібанова
доктор екон. наук,
академік НАН України,
академік-секретар
Відділення економіки
НАН України,
директор
Інституту демографії
та соціальних досліджень
ім. М.В. Птухи НАН України,
м. Київ

Безпрецедентні події, що понад два роки тривають на Донбасі, спричинили і продовжують спричиняти величезні людські, моральні, політичні, екологічні та економічні втрати, радикально змінюють суспільні відносини. Вони стали наслідком і ознакою глобальних зрушень, і всі спроби окреслення та оцінки імовірності сценаріїв їх подальшого розвитку так або інакше виходять з політичних рішень, передусім керівництва Російської Федерації, США та ЄС. Загрози територіальної цілісності та безпеці України не є результатом виключно російсько-українських відносин, значною мірою вони віддзеркалюють нехтування глобальними принципами безпеки та світового порядку, встановленими від середини минулого сторіччя.

Необхідно усвідомити й оцінити втрати, яких ці події вже завдали Україні, виокремити втрати непоправні, з'ясувати виклики, ризики та загрози, що виникатимуть у зв'язку з цим у перспективі, знайти нові можливості, що відкриває руйнування застарілої економіки і, можливо, ментальності, та виходячи з цього розуміння сформулювати пропозиції щодо політики. 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. Протистояння відбувається не за територіальною, економічною, етнічною або мовною ознакою, — воно здійснюється за цивілізаційним вибором між європейським і азійським векторами розвитку, демократичними і тоталітарними цінностями. Від того, який вибір переможе, залежить майбутнє не тільки Донбасу та України, а й великою мірою стабільність європейської спільноти.

Економічні наслідки подій на Донбасі виходять далеко за межі зруйнованого регіону, — утворився цілий ланцюг економічних втрат. Йдеться як про результати безпосереднього руйнування економіки регіону — тимчасово окупованої й підконтрольної Україні частин, — так і про зумовлені цим труднощі підприємств і цілих галузей, що безпосередньо зв'язані з Донбасом. Проблема має комплексний характер і її вирішення потребує системних взаємоузгоджених різнопланових дій. Можливості для кардинального реагування відкриває проведення цілого комплексу назрілих політичних, соціальних і економічних реформ. Водночас необхідне дуже чітке узгодження специфічних новацій, адресованих саме Донбасу, із загальними, що поширюватимуться на всю Україну, та з тими зобов'язаннями, які взяла на себе наша держава в рамках асоціації з ЄС.

Необхідність ведення військових дій і пов'язане з цим багатократне збільшення обсягів фінансування військової сфери закономірно призвели до зростання бюджетних витрат. Величезне ж, за масштабами, переміщення людей із тимчасово окупованих територій, т. зв. сірої зони, та частини поселень поблизу лінії розмежування позбавило їх роботи, житла, засобів існування, а, отже, обумовило додаткове навантаження на й так напружений бюджет країни. Значних бюджетних витрат потребує відновлення зруйнованої інфраструктури на підконтрольних українській владі територіях Донбасу.

Соціально-демографічні втрати. Втрати цивільного населення внаслідок воєнних дій на Донбасі перевищують 10 тис. осіб і продовжують зростати. Окрім безпосередньої загрози життю населення під час бойових дій, погіршення його здоров'я у конфліктному регіоні спричиняє порушення нормальних умов життя, відсутність необхідної медичної допомоги (або її відстрочення), брак лікарських засобів, вимушене неотримання потрібного лікування. Існує ризик спалахів соціально небезпечних хвороб. Погіршення санітарно-епідеміологічного становища є найвагомим, після безпосередньої загрози життю під час бойових дій, ризиком для здоров'я населення і відновлення економічної діяльності на Донбасі.

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

Втрати робочих місць оцінюються від 50 % для великих підприємств до 80–90 % — для малих та середніх підприємств регіону. Внаслідок цього від 1,1 до 1,8 млн працездатних осіб на Донбасі частково або повністю залишилися без роботи та засобів до 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 й 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.

Більша частина руйнувань припадає на житлові будинки та системи енерго-, водо-, тепlopостачання. Загальна сума збитків лише у Донецькій області перевищує 1,5 млрд грн. Значна кількість об'єктів соціальної інфраструктури залишилась на тимчасово непідконтрольній Україні території, і, отже, населення інших районів позбавлене доступу до публічних послуг, що ними надавалися (Рис. 1). Люди масово виїхали з Донбасу. Зниження майже на чверть середньої щільності населення є критичним для відновлення потенціалу людності регіону. Реальністю стають загрози його перетворення на територію, де залишаються жити тільки ті, хто з різних причин не може залишити свою домівку, хто не вірить у свої можливості адаптуватися до життя в новому місті.

Втрати виробничої інфраструктури є дуже значними, — регіон завжди був високо урбанізованим, насиченим підприємствами машинобудування, важкої та видобувної промисловості, передусім вугільної,

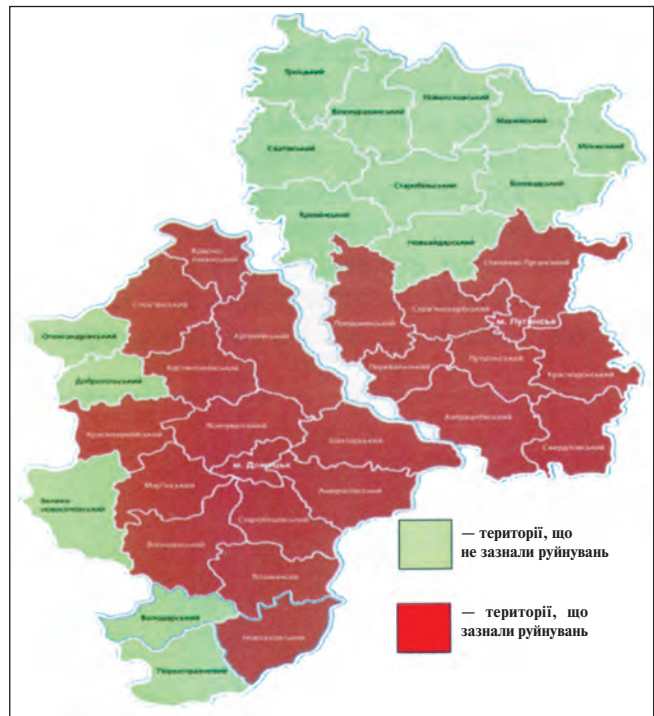


Рис. 1. Вплив бойових дій на територію Донецької та Луганської областей

з розвинутою дорожньо-транспортною мережею. Висока щільність виробничих об'єктів, хоча і в багатьох випадках технологічно застарілих, спричинила підвищену вразливість території до бойових дій.

Таке масштабне руйнування виробничої інфраструктури випадків загрожує техногенними катастрофами. Зокрема, значних втрат зазнала інфраструктура водопостачання та водовідведення, пошкоджено канал «Сіверський Донець-Донбас», існує загроза повного припинення водопостачання міст і селищ загальною чисельністю населення понад 2,5 млн осіб.

Затоплення шахт може спричинити забруднення та отруєння підземних вод басейнів р. Сіверський Донець і малих річок Приазов'я, питної води і навколишнього природного середовища. Збільшується кількість випадків потрапляння до водойм небезпечних отруйних речовин промислового і комунального походження. Небезпечними є також стихійні захоронення без дотримання санітарно-гігієнічних вимог.

Цей, далеко не повний, перелік економічних втрат не вимірюється тільки грошми і не обмежується сьогоденням. Є дуже серйозні ризики та загрози економічного характеру, подальшому розвитку України.

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 рахунок власних заощаджень.

Антитезою може бути виключно протидія за всіма переліченими напрямками:

- боротьба з корупцією, наслідком якою стане не тільки зменшення масштабів різноманітних хабарів, а й демонстративно-показове покарання винних із вищих щаблів державної влади;
- зниження масштабів економічно необґрунтованої нерівності, принаймні, в державному секторі;
- цілеспрямована підтримка родин, які з непереможливих причин опинилися за межею бідності, та непрацевдатних осіб;
- створення робочих місць із прийнятними умовами та оплатою праці;
- прозорість бюджетних надходжень і витрат, включаючи державні закупівлі і податкову систему;
- зміна політики оплати праці.

Події на Донбасі мають і дуже важливий психологічний вплив на українське суспільство та українську державу. Міф про те, що Донбас годує всю країну, що дуже довго — і слід зазначити, доволі вдало — формувався місцевою елітою та дуже міцно вкоренився у свідомості місцевих жителів, зруйнований суворою реальністю. І якщо цього не розуміють мешканці окупованих територій, то все глибше усвідомлюють ті, хто їх залишив, хто живе поблизу так званої лінії розмежування, хто працює на підприємствах Запорізької, Дніпропетровської, Харківської областей.

Зокрема, слід зазначити істотний перерозподіл соціального статусу окремих професій. Так, через значне скорочення (а в окремих випадках і повну зупинку) роботи шахт цілком реальною виглядає зміна соціальної ролі шахтарів, яка упродовж всього періоду незалежності була важливою складовою політичного життя країни.

Перенесення зброєю та близькість непідконтрольних Україні територій зумовлює високий рівень загрози терористичних актів, проявів бандитизму і складну криміногенну ситуацію. Неминучим наслідком стало ускладнення криміногенної ситуації в регіонах, далеких від тимчасово окупованих територій.

Кровопротиття і гостре політичне протистояння посилює агресивні настрої в суспільстві, налаштування на вирішення будь-яких суперечок і конфліктів нелегітимними методами, аж до застосування сили та зброї. Формується прагнення швидких і простих рішень, що супроводжується загрозами дегуманізації та криміналізації суспільства в цілому. Вже сьогодні часто спостерігається, що люди, які до подій на Донбасі (точніше, до Революції Гідності) були добрими сусідами чи навіть друзями, стали ворогами, посварилися і не підтримують жодних стосунків. На жаль, у таких ситуаціях на перший план виходять емоції, слова обвинувачення та помста. І з часом ці люди тільки стверджуються у своїх переконаннях: вони залишаються при своїй думці й абсолютно не сприймають іншу. Це може стати каталізатором поглиблення ціннісного розколу і нетолерантності, атомізація суспільства.

За будь-якого варіанту розвитку Україна вже ніколи не буде такою, якою була раніше, але і Донбас — також.

Суспільство значною мірою поділене за ставленням до цих подій, до ролі в них місцевих жителів, регіональних еліт і Російської Федерації. Цей поділ необхідно долати, необхідно домагатися усвідомлення переважною частиною суспільства (в ідеалі — всім суспільством) важливості національної єдності, оскільки і безпека Української держави, і перспективи розвитку залежать не так від суто економічної ситуації і спроможності влади вирішувати поточні проблеми, як від загальних суспільних настанов.

Нація, яка має чітко визначені перспективи, яка прагне спільних (інтегративних) для всіх цілей, у змозі витримати значні труднощі. Натомість, за відсутності єдиного бачення свого майбутнього тотальна поразка — неминуха. І, зрештою, не має значення, буде ця поразка обумовлена зовнішніми чи внутрішніми чинниками. Відповідно, нагальною потребою видається формування ефективної політики інтеграції українського суспільства (Рис. 2). Неостанню роль у підготовці подій на Донбасі відіграла ідея зміни державного устрою України шляхом передачі владних повноважень і ресурсів не територіальним громадам, а регіонам, т. зв. федералізація, дуже вдало інкорпорована в політичну риторику. І хоча, за даними Інституту соціології НАН України (2015 р.), на загал ідея соборності у країні панівна: 71 % населення (87 % мешканців західних областей) є прихильниками єдиної унітарної України, — 46 % жителів Донеччини є прихильниками федерального устрою, причому це стосується не автономії свого регіону, а устрою країни загалом. Такі настрої — типові для Донбасу, який демонстрував свої антистоличні (стосувалося це Петербурга, Москви чи Києва) уподобання впродовж усієї своєї історії. За висновком відомого в усьому світі дослідника феномену Донбасу *Хіроакі Курошія* ("Зрозуміти Донбас", К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2015), найвиразніше це виявлялось у кризові періоди.

Реалізація ідеї федеративного устрою майже неминуче спричинила б якщо не прямий розпад Української держави на окремі феодальні володіння, то її перетворення на аморфне об'єднання територій з великим обсягом повноважень юридичної і політичної, зокрема зовнішньополітичної, самостійності. Своєю чергою, це стало б на заваді зміцненню соборності України, її європейської та, особливо, євроатлантичної інтеграції. Натомість розширення повноважень і

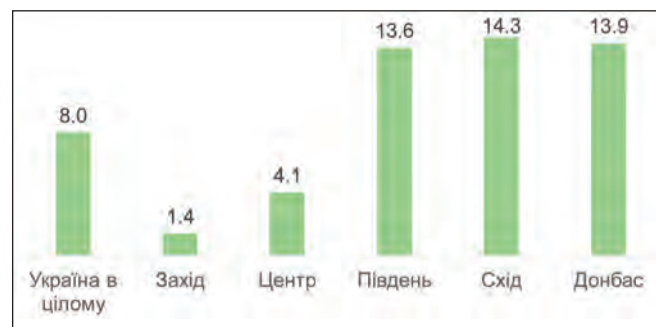


Рис. 2. Рівень підтримки автономії області свого постійного місця проживання, травень 2015 року, %
Джерело: Центр Розумкова

збільшення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (територіальних громад) істотно посилили можливості населення контролювати діяльність влади та використання бюджетних коштів, — і водночас унеможливило звинувачення виключно центральної влади в місцевих негараздах.

Процеси в економічній сфері (регіональна дезінтеграція, диференціація, недосконалість податкова і міжбюджетна політика тощо), спекуляція певних політичних партій і блоків на невігластві та фобіях населення створили поживний ґрунт для міфу про Донбас і Галичину як про полюси регіональної системи України і навіть концепт “двох Україн”, яким “не зійтись ніколи”. Насправді ж Донбас від Галичини відрізняється значно менше, ніж від Ростовської чи Белгородської областей. Але нехтувати ментальними відмінностями жителів різних частин України і не приділяти їм належної уваги в політиці не можна.

Цілий комплекс проблем пов’язаний із масовим вимушеним внутрішнім переміщенням людей з регіону конфлікту. Принципово помилковим видається поділ мешканців Донбасу за лінією бойових дій. Сумніви викликає і впевненість у тому, що більшість вимушених переселенців покинули своє житло з ідеологічних міркувань, а не керуючись прагненнями безпеки. Сам по собі перетин кордонів аж ніяк не змінив їхніх переконань, — ті, хто підтримував ідеї сепаратизму, такими і залишилися. Подальший перебіг подій на Донбасі спричинив помітні психологічні зрушення у значній їх частині, але не в усіх. Частина, навпаки, загострила своє несприйняття української влади через матеріальні труднощі, нереалізацію їхніх очікувань, часто необґрунтованих і нічим не виправданих. Але у будь-якому випадку з цим треба рахуватися, особливо в контексті формування інтеграційної політики. Оцінюючи перспективи амністії осіб, не запламованих кров’ю, і показового покарання винних у розпалюванні сепаратизму в контексті інтеграційної політики, слід віддати собі звіт у тому, що ці процеси не обмежуються територією Донецької та Луганської областей, — не все однозначно і в інших регіонах, традиційно економічно орієнтованих на Росію. Механізми порозуміння і примирення, і каяття, і покарання, можуть бути різними — в світі накопичений величезний досвід, який необхідно детально проаналізувати і вибрати те, що може бути адаптоване до українських реалій.

Водночас **необхідно підкреслити позитивні зміни** соціо-психологічної ситуації в Україні, спричинені подіями на Донбасі.

По-перше, істотно прискорилося формування української громадянської нації, згуртованості суспільства навколо ідеї розбудови незалежної держави.

По-друге, посилення соціальних зв’язків багаторазово віддзеркалилося у зростанні соціального капіталу, зокрема завдяки налагодженню принципово нової системи контактів між абсолютно незнайомими людьми.

По-третє, утворилася альтернативна офіційним ЗМІ інформаційна система, до формування і вико-

ристання 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 найяскравішим проявом діяльності громадянського суспільства.

Таким чином, на тлі величезних економічних та політичних проблем, трагедія Донбасу зумовила надзвичайно важливі позитивні суспільно-політичні наслідки.

Економічні загрози розвитку українського суспільства. Втрата Україною суверенітету над частиною території Донбасу та стан відносин із агресором — Росією — вже спричинили втрату традиційних ринків збуту та логістичних мереж, які мають забезпечувати розвиток діяльності підприємств багатьох регіонів України. Прогнозованою є мінімізація торгівельних відносин із Росією та тимчасово окупованими територіями. Отже, очевидною загрозою є втрата традиційних ринків збуту, сировини й комплектуючих, транзитного потенціалу.

Проаналізуємо, як подальший тиск зазначеної загрози, так і кроки щодо їх нейтралізації, пов’язані з п’ятьма групами ризиків.

1. Сировинні — пов’язані зі втратою доступу до джерел сировини, що використовується як проміжна продукція виробниками контрольованих Україною територій. Це змушує шукати інші аналоги, змінювати логістику доставки, витратити додаткові кошти та час (рис. 3). В окремих випадках заміна сировини та тактової частоти поставок потребує внесення певних змін до технології. В результаті збільшується собівартість або зростає загроза повної чи часткової зупинки підприємств України. Наприклад, скорочення доступності вугілля, необхідного для підприємств теплової генерації, загрожує стабільності функціонування енергетичної системи країни. Проблеми з ресурсним забезпеченням процесу виробництва металургійної продукції, постачанням коксу також суттєво ускладнюють можливості реалізації експортного потенціалу металопродукції України. Демонтаж та вивезення устаткування машинобудівних заводів, розташованих на непідконтрольній Україні території, зупинка підприємств — замовників машинобудівної продукції — внаслідок руйнування та відсутності замовлень також помітно звужують базу виробництва комплектуючих.

2. Товарно-виробничі — пов’язані з неможливістю доступу до товарів продовольчої та непродовольчої груп, що використовуються як проміжна продукція виробниками, розташованими на територіях, контрольованих Україною. Це розриває не тільки комерційні зв’язки різних територій України, а й порушує налагоджені інфраструктурні та технологічні ланцюги українських та міжнародних фінансово-економічних інтеграційних структур. Руйнування зв’язків виробничої кооперації та інтегрованих структур є болючим, оскільки ці втрати безпосередньо віддзеркалюються у фінансово-кредитній стійкості відповідних

підприємницьких систем. Відновлення необхідних елементів повноцінних господарчих систем є значно складнішим завданням ніж пошук нових партнерів для економічно незалежних підприємств.

3. Збутові (маркетингові) — пов'язані з втратою підприємствами регіонів України ринків збуту товарів кінцевого та проміжного споживання на окупованих територіях та в Росії; певною мірою втрати компенсуються контрабандними потоками, але такий спосіб навряд чи можна вважати прийнятним.

4. Транспортно-транзитні — пов'язані з втратою значної частини транзитного трафіку, що проходив через територію Донбасу до регіонів югу Росії, Закавказьких країн, країн Середньої Азії. В результаті підприємства, які працювали із сировинними та товарними ринками згаданих країн, а також перевізники, які обслуговували цей трафік, мають значні збитки. Серйозним викликом для забезпечення інтегрованості України у європейсько-азійську транспортні системи та збільшення обсягів експортно-імпорتنних потоків товарів і послуг є відсутність контролю з боку держави над окремими ділянками українсько-російського кордону, військові дії у зоні проведення АТО.

5. Логістичні — пов'язані з втратою каналів фізичного переміщення товарів та сировини у системах приватного пересування товарів до пунктів кінцевого призначення та загальної ринкової інфраструктури

логістичних зв'язків. Це формує загрози не тільки діяльності резидентів української економіки, а й потенціалу інфраструктурно-логістичного забезпечення активності регіонів України на міжнародній арені.

Скорочення можливостей економічної співпраці із зовнішнім світом внаслідок погіршення інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості України.

Продовження військових дій на Донбасі, макроекономічна нестабільність, нерозвиненість інституційного середовища, високий рівень корупції обумовлюють погіршення інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості України, а, отже, і зниження впевненості у стратегічних перспективах заходу в Україну іноземних інвестицій, розвитку вітчизняних фондових, страхових та кредитних структур, масштабному започаткуванні населенням підприємницької діяльності, довірі до інституційного збереження та накопичення доходів.

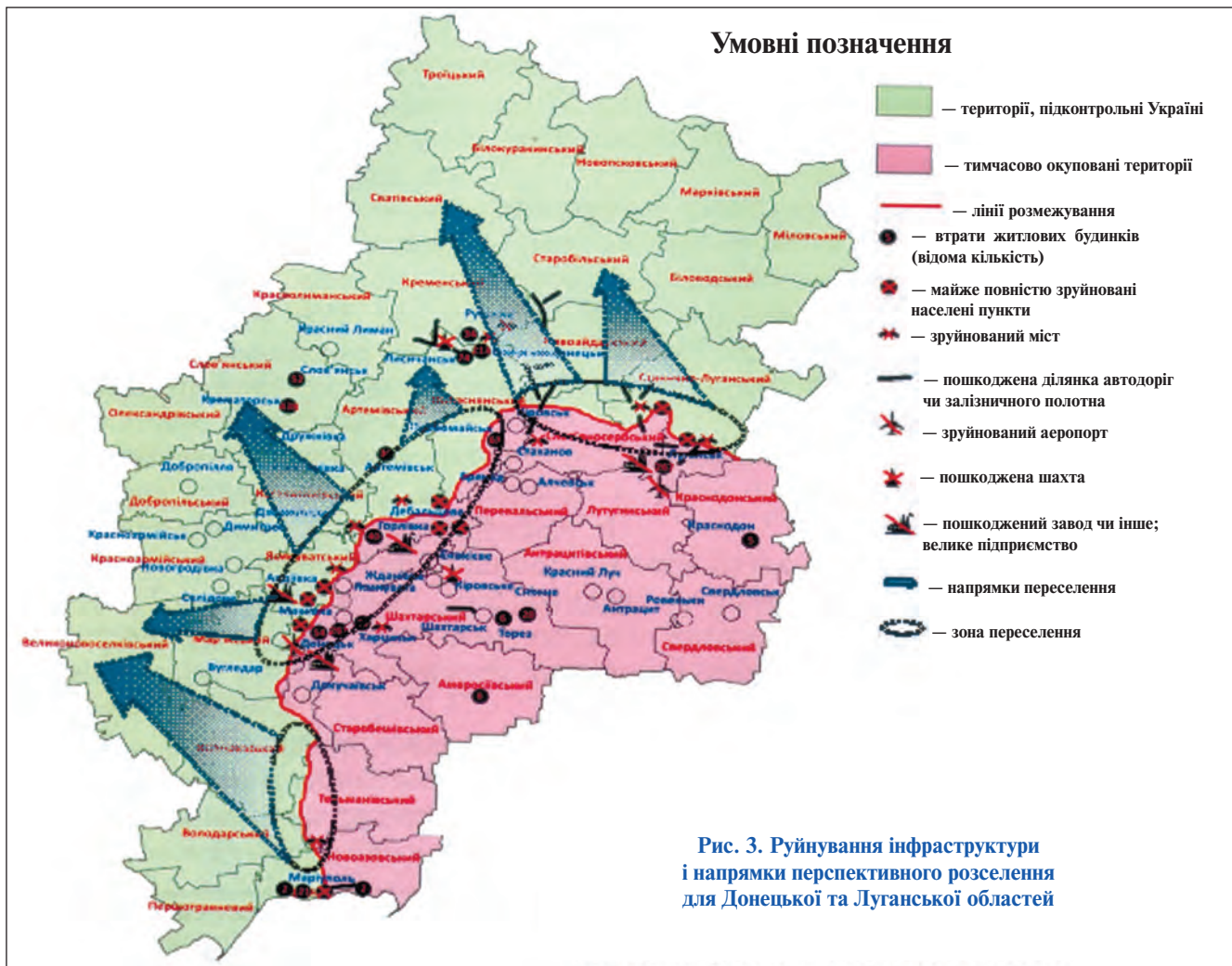
Обсяг залучених прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України станом на 1 липня 2015 р. становив \$ 42851,3 млн (порівняно з \$ 50021,8 млн станом на 1 липня 2014 р.). Відповідно, скоротився обсяг залученого акціонерного капіталу у розрахунку на одну особу — \$ 1164,1 до \$ 1000,5 (Експрес-випуск Держслужби статистики від 14.08.2014 № 401/0/03.5вн-14; Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України в січні-червні 2015 року від 14.08.2015 № 373/0/03.5вн-15).



Рис. 3. Схема постачання коксівного вугілля та залізорудної сировини на підприємства м. Маріуполь

За наявності двох великих металургійних підприємств (м. Маріуполь), що можуть обслуговуватися залізничним, морським та автомобільним транспортом, в якості постачальника залізорудної сировини розглядаються гірничо-збагачувальні підприємства Криворізького басейну, а коксівного вугілля — видобувні підприємства Африки та Австралії. Постачання коксівного вугілля на першому етапі здійснюється морськими судами до одного з портів Чорноморського басейну.

Завдання полягає у виборі маршруту та виду транспорту для обслуговування підприємств з мінімальними витратами.



За даними четвертого кварталу 2014 року, в Україні спостерігаються найгірші показники індексу ділового клімату серед 21 держави Центральної і Східної Європи¹. Експерти пояснюють таку ситуацію війною на Донбасі. Протягом року знизилась всі показники кон'юнктури для України, які перебувають у негативному значенні шкали, вказуючи на песимізм інвесторів².

Перевантаження державних фінансів військовими та непередбачуваними соціальними витратами. Продовження військових дій на Донбасі, необхідність підвищення боєздатності держави в умовах збройного протистояння потребуватиме збільшення обсягу військових витрат. Так, за Законом “Про Державний бюджет України на 2016 рік”, видатки на оборону та безпеку визначено на рівні 113,6 млрд гривень або 5 % ВВП³. Зростання військових витрат є однією з головних причин хронічних дефіцитів державного бюджету і збільшення державного боргу в багатьох країнах, для покриття якого держава збільшує грошову масу.

Однак, хоча загалом інвестиції, пов'язані з мілітаризацією економіки, є інфляційно небезпечними, оскільки провокують зростання грошової маси без відповідного товарного покриття, збільшення обсягу фінансування оборони сприятиме не лише мінімізації поточних загроз, а й стимулюватиме розвиток ВПК, тобто створення нових робочих місць, підвищення доходів і сукупного платоспроможного попиту населення.

Значними також залишаються втрати бюджету, пов'язані з ліквідацією наслідків воєнних дій, зокрема із руйнуванням та ліквідацією підприємств у зоні проведення АТО, зменшенням кількості платників податків та збільшенням їхньої заборгованості, обмеженням кредитного портфелю банків. Разом з тим, втрата доходів, майна, роботи жителів тієї частини Донецької та Луганської областей, що знаходиться безпосередньо у зоні військового конфлікту або поблизу нього, зростання рівня безробіття внаслідок звуження можливостей працевлаштування, збільшує

¹ Австрійський контрольний банк (Oesterreichische Kontrollbank),

² Через війну на Донбасі індекс ділової активності в Україні та Росії впав до найнижчих показників у Європі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economics.unian.ua/finance/1006212-cherez-viynu-na-donbasi-indeks-dilovoi-aktivnosti-v-ukrajini-ta-rosiji-vpav-do-naynijchih-pokaznikiv-u-evropi.html>

³ Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік”// [Електронний ресурс]. — Режим доступу:// <http://rada.gov.ua/news/Novyny/122459.html>



Рис. 4. Складові стратегії відродження Донбасу

кількість осіб, які звертаються до державної системи соціальної допомоги. Це спричиняє зростання фінансового навантаження на систему державної соціальної підтримки населення та обумовлює необхідність її трансформації з метою запобігання деструктивним змінам соціального капіталу країни.

Поглиблення економічних диспропорцій, обумовлене звуженням внутрішнього споживчого попиту. Нестабільність економічного розвитку України, спричинена наростанням зокрема і подіями на Донбасі, віддзеркалилась у суттєвому скороченні обсягів виробництва, стрімкій девальвації національної валюти і доходів населення: зокрема, середня реальна заробітна плата скоротилась за 2015 рік на 20,2%⁴, а депозити в банківському секторі, головним чином, через негативні очікування населення, — на 7,2 млрд грн⁵. Це свідчить про помітне скорочення платоспроможного споживчого попиту, що не може не відбиватися на загальному попиті на товари та послуги. За ланцюговою реакцією, хоча і в менших розмірах, але скорочується попит і на продукцію товаровиробників, які не мають безпосереднього відношення до населення.

Подальше скорочення внутрішнього споживчого попиту в умовах втрати традиційних ринків збуту та повільністю виходу на нові забирає у вітчизняного виробника нішу для відновлення та розвитку.

Можливості відродження. Економіка Донбасу вже давно не відповідала навіть дуже скромним вимогам через поширеність застарілих технологій, небезпечних та шкідливих умов праці, високу енергоємність і десятки років потребувала докорінних змін. Але на заводі стояла нездоланна перешкода — неминуче масове безробіття, зокрема шахтарів, внаслідок реконструкції. І кожного разу влада не наважувалась на рішучі дії.

⁴ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/mp.htm

⁵ Бюлетень Національного банку України (електронне видання). Статистичні матеріали. Грудень 2015 року. — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/files/stat.pdf>

Наразі економіку зруйновано і питання стоїть в контексті її відродження (рис. 4).

Під відродженням Донбасу розуміється розбудова прийнятної для життя території з урахуванням всіх особливостей та труднощів, обумовлених безпосередньою близькістю зони бойових дій. Знищення технологічно застарілої економіки і розрив традиційних зв'язків із тимчасово окупованими територіями та Росією змушує не тільки до формування принципово іншого господарського комплексу, а й до пошуку нових ринків постачання необхідної сировини, комплектуючих і збуту виробленої продукції. Та хоча країна в цілому вже будує свою стратегію, реалізує торгово-економічні й валютно-фінансові проекти без ресурсного потенціалу Донбасу, все це дається доволі важко і, головне, не може бути причиною чи навіть аргументом нехтування регіоном. У багатьох випадках нагальною потребою стане формування схем виробничих процесів із залученням до них підприємств Дніпропетровської, Запорізької, Харківської та інших областей України. Це означає необхідність:

- зміни системи розселення, можливо, й адміністративно-територіального устрою регіону;
- будівництва нових доріг і комунікацій;
- будівництва/ремонту об'єктів соціальної інфраструктури, передусім житла;
- заохочення інвестицій в інноваційні об'єкти та технології;
- стимулювання прискореного розвитку малого та середнього бізнесу, що забезпечуватиме робочі місця для мешканців території і постачання населенню необхідних товарів та послуг.

Відродження Донбасу потребує цілеспрямованої систематичної і системної роботи владних структур, широкого залучення громадянського суспільства, міжнародних організацій. Необхідно максимально опрацювати накопичений в різних країнах, важким шляхом отриманий досвід та, за можливості, адаптувати й використати його 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 має стати консолідація зусиль влади, бізнесу і громадян та величезні, насамперед власні, фінансові ресурси усєї 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 різноманітні форми публічно-приватного партнерства. Працівники мають стати інвесторами та отримувати свою частку прибутків (як це відбувається в демократичних європейських країнах), а бізнес — податкові канікули під дієвим громадським контролем для запобігання зловживань.

Баланс ринку праці. Значна частина найбільш активних, креативних і самодостатніх громадян працездатного віку виїхала з території Донбасу. Тому необхідно переосмислення підходів до забезпечення зайнятості населення, яке залишилося. Розвиток нових секторів економіки і будівництво нових підприємств на сучасній технологічній основі потребуватиме іншої за якістю робочої сили. Частково проблему можна вирішити за рахунок підготовки, перепідготовки та перекваліфікації кадрів шляхом створення навчальних центрів та забезпечення їх необхідними обладнанням, кадрами і навчальними технологіями. Пропозиція робочої сили на регіональному ринку праці формуватиметься також за рахунок різних форм міграції (стаціонарної, вахтової, маятникової).

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 їхній захист, посилення контролю за порядком на вулицях та в місцях масового скупчення людей. Необхідно концентрувати зусилля на подоланні і запобіганні в майбутньому проявів 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. Їхнє подолання потребує величезної роз'яснювальної та пропагандистської роботи, до якої мають долучитися всі, хто впливає на формування світогляду людей — освітяни, журналісти, депутати усіх рівнів. Громадянське порозуміння і примирення потребуватиме не менше 10—15 років і має стати невід'ємною частиною комплексного процесу консолідації українського суспільства, формування патріотизму та української ідентичності.

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 та розвитку Донбасу повинна стати національним проектом комплексної модернізації економіки та інфраструктури України. На початковому етапі реабілітації більше 90 % державних коштів має бути спрямовано на відновлення й реконструкцію систем життєзабезпечення та інфраструктури, у подальшому необхідно 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, Великоновоселівської (Донецька обл.) і Лисичансько-Северодонецької, Сватівської, Старобільської, Біловодської (Луганська обл.) за активної поведінкової стратегії мешканців цих територій, спрямованої на участь у відбудові.

Відновлення і модернізація житлового фонду, економічної, транспортної та соціальної інфраструктури має здійснюватися в залежності 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 (паливно-енергетичного комплексу (рис. 5), чорної металургії, хімічної промисловості, машинобудування) 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).

- постачання коксівного вугілля судами “Панамакс”; постачання коксівного вугілля судами мілкої осадки; постачання рудної сировини

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 із домінуванням регулярної, стабільної зайнятості у формальному секторі економіки та забезпеченням відповідності робочих місць — визначеним напрямом соціально-економічного розвитку;

- формування галузевих освітньо-науково-виробничих комплексів навколо галузевих кластерів (паливно-енергетичного, металургійного, машинобудівного, хімічного та аграрного) 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 перемішених осіб до місцевих громад у регіонах їх розселення, зменшення крайніх проявів бідності серед внутрішньо перемішених осіб та запобігання їх соціальному відторгненню;

— формування системи інтегрованого управління природними ресурсами, запровадження природно-ресурсного моніторингу згідно стандартів ЄС;

— 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 напрямками:

— будівництво та відновлення автомобільних доріг для підвищення економічної й соціальної зв'язаності перспективних територіальних кластерів економічного розвитку;

— будівництво, модернізація, реконструкція, оновлення та 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 таких, що не працюють, об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво соціального житла, відбудова втраченого (пошкодженого) житла, управління житловим фондом, надання соціальних і житлово-комунальних послуг.

Принциповим є надання податкових пільг суб'єктам господарювання — приватним партнерам, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для відновлення Донбасу та спрямування відповідної економії коштів на збільшення капіталовкладень і прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів публічно-приватного партнерства.

Децентралізація управління і владних повноважень. Вирішення проблем соціально-економічного розвитку Донбасу вимагає корегування податкового та бюджетного законодавства з урахуванням наступних особливостей:

— закріплення на період відновлення економіки Донбасу (але не менше, ніж на п'ять років), зарахування у повному обсязі до місцевого бюджету основних загальнодержавних податків (податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб), а в пост відновлювальний 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 відповідній території, встановлення в Бюджетному кодексі України відповідальності розпорядників бюджетних коштів за не своєчасне 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 та необхідно передати на регіональний рівень.

Регіональна допомога — це не єдиний інструмент підтримки інвестицій та створення робочих місць у регіонах із надзвичайно низьким рівнем життя і може надаватися у різних формах, однак за гарантій мінімальної 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 менше 25 % витрат за рахунок власних ресурсів або зовнішнього фінансування — це сприяє зацікавленості одержувача допомоги і гарантіям життєздатності інвестицій Для забезпечення інвестиціями реального та стійкого розвитку відповідної території вони мають продовжуватись не менше 5 років (3 роки для

малих та середніх підприємств) після завершення інвестиційного проекту

Встановлено обмеження державного фінансування інвестицій:

— 50 % суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення становить 45 % середнього показника по ЄС;

— 35 % суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення менше 60 % середнього показника по ЄС;

— 25 % суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення становить 75 % середнього показника по ЄС.

Окреме регулювання надання державної допомоги передбачено для аеропортів, сільського господарства, рибальства, енергетичного сектору. Не дозволяється регіональна допомога у вугільному, транспортному секторі, суднобудуванні, виробництві синтетичного волокна та сталеливарному виробництві.

Операційна допомога, що покриває 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.

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.

Допомога у розвитку малих та середніх підприємств: правила ЄС. У ЄС у 2008 р. було прийнято Закон “Про малий бізнес”, в якому закріплено принцип “спочатку подумай про малий бізнес”, який полягає в тому, що під час розробки нормативно-правових актів обов'язково мають враховуватися інтереси малих і середніх підприємств (МСП): якщо МСП зможуть дотримуватись приписів з обґрунтованими витратами, тоді це зможуть зробити і великі фірми, а зворотний зв'язок не завжди можливий.

Передбачається встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами, кількість яких протягом року обмежена (за звичай два дні на рік — зокрема 1 січня та 1 липня в Нідерландах, —

яким передуватиме не менше як за 12 тижнів, публікація інструктивного матеріалу щодо потенційних змін) забезпечуються раціоналізація потоку нових нормативних актів та надання інформації для МСП про нові правила заздалегідь. Із часом у ЄС планується, що єдині дати стимулюватимуть законодавця зменшувати обсяг нормативних актів, оскільки їхній сумарний тягар стає все більш очевидним.

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

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 та здійснення господарської й інвестиційної діяльності (пільговий режим господарювання) для підприємств, 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 вивільнюються у зв'язку зі структурними зрушеннями.

Реалізація заходів спеціального режиму господарювання дозволить залучити інвестиції на суму близько 50 млн доларів США, а також створити близько 100 тис. нових робочих місць.

Розвиток індустріальних, зокрема енергетичних, технологічних і наукових парків. Специфічні потреби розвитку окремих галузей економіки Донбасу вимагають використання переваг інвестиційно-інноваційної інфраструктури шляхом створення індустріальних, зокрема енергетичних, технологічних і наукових парків, що забезпечить розвиток на Донбасі:

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

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

— енергоефективних технологій (“зелена” енергетика) та альтернативної енергетики (метанової, сонячної і вітрової енергетики, виробництва енергії з біомаси);

— ресурсного забезпечення хімічної промисловості за рахунок впровадження технології газифікації вугілля і його перетворення на рідке паливо, будівництва газогенераторних установок для забезпечення технологічними газами підприємств.

У результаті розвитку індустріальних, енергетичних, технологічних і наукових парків буде досягнуто:

— збільшення до 30 % частки продукції, виготовленої в інвестиційних зонах, у загальному обсязі інноваційної продукції промисловості регіону;

— нарощення експортного потенціалу регіону в 2—2,5 рази за рахунок зростання частки продукції високого ступеня переробки, виготовленої в інвестиційних зонах, для експорту на ринки країн ЄС, США, Канади, країн Близького Сходу та ін.;

— зростання частки інноваційно активних підприємств на Донбасі до 25 % — рівня відповідного показника для європейських країн;

— збільшення кількості інноваційних проектів, реалізація яких дозволить отримати близько 90 млн грн. щорічних надходжень до державного та місцевого бюджетів від кожного парку, а також компенсувати державні пільги (у середньому щорічно на 20 млн грн. на кожний парк);

— створення високоякісних нових робочих місць з розрахунку 200—400 нових робочих місць щорічно в кожному технологічному парку.

З метою прискорення запровадження пропонувананих механізмів Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України за участі інших академічних установ підготовлено проекти нормативних актів щодо реалізації пріоритетних напрямів державної політики відродження Донбасу.

В силу незалежних від України причин, Донбас перетворився на суцільні руїни — втрачено (в багатьох випадках безповоротно) інфраструктуру, економічний і людський потенціал. Кардинальних змін неминуче зазнає система розселення і розміщення економічних об'єктів, зміняться чисельність і склад населення, копійкою працею доведеться відновлювати природні ресурси (пропозиції щодо “Політики інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі” зібрано в Національній доповіді, підготовленої науковцями НАН України в 2015 році).

Разом з тим, руйнування об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури відкриває нові можливості відродження не морально і фізично застарілої економіки, а розбудови сучасної модерної і ефективної економічної системи, відновлення не абсолютно не відповідних сучасним вимогам доріг і комунікацій, житла, системи освітніх, медичних і соціальних закладів, а формування простору, придатного для забезпечення сталого людського розвитку в трактуванні XXI сторіччя.

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, в якому житимуть національно свідомі, патріотично орієнтовані, освічені і кваліфіковані люди. ■



Графіті неподалік від станції метро “Шулявська” в Києві, 2014 р., на якому увіковічені відомі рядки з вірша В.Сосюри “Любіть Україну, як сонце, любіть”, а ще є козак за руку з козачкою, солдат, який захищає дитину, Україна та багато інших цікавих малюнків