

**ВІДРОДЖЕННЯ ДОНБАСУ:  
ОЦІНКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВТРАТ  
І ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

❖ Виклики

❖ Воля

❖ Важка праця

Пріоритетність врахування в державній політиці безпрецедентних процесів на Донбасі, що спричиняють людські, моральні, політичні, екологічні та економічні втрати, радикально змінюють суспільні відносини, не викликає сумнівів.

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 – окупованої й підконтрольної Україні частини, – так і про зумовлені цим проблеми безпосередньо зв'язаних із ним підприємств.

Проведення цілого комплексу назрілих політичних, соціальних і економічних реформ наразі відкриває можливості для кардинального реагування, але водночас потребує дуже чіткого 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.

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.

Економіка Донбасу вже давно не відповідала навіть дуже скромним сучасним вимогам – застарілі технології, небезпечні та шкідливі умови праці, висока енергоємність десятки років потребували докорінних змін. Але будь-яка пропозиція нашо́вхувалась на нездоланну перешкоду: необхідність забезпечення зайнятості працівників, які неминуче втратять роботу внаслідок реконструкції. І кожного разу влада не наважувалась на рішучі дії. Наразі економіку зруйновано і питання стоїть в контексті її відродження.

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 з 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. В 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;
- 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.

Виконання визначених завдань потребуватиме специфічних рішень, зокрема пов'язаних із 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, 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 (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 Запорізької, Дніпропетровської, Харківської областей. Але разом з цим, загалом позитивним, хоча і дуже болючим, результатом, війна на Донбасі породила цілий ряд викликів та загроз соціо-психологічного характеру.

Зокрема, слід зазначити істотний перерозподіл соціального статусу окремих професій. На фоні цілком очікуваного та 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 упродовж всього періоду незалежності була важливою складовою політичного життя країни.

Цілий комплекс проблем пов'язаний з масовим вимушеним внутрішнім переміщенням людей з регіону конфлікту. Дуже велика частина переселенців, попри загрози нових бомбардувань, за власним бажанням намагається переїхати до поселень, що максимально наближені до рідної домівки або навіть повернутися на окуповані території. Такі прагнення не варто кваліфікувати як прояви сепаратизму або антиукраїнських настроїв. У більшості випадків – це рефлексія на відсутність матеріального облаштування, житла та роботи, неможливість адаптації до умов життя у віддалених від Донбасу регіонах. Але це створює додаткове навантаження на території, що приймають внутрішньо переміщених осіб, і які самі переважною мірою і без того знаходились у вкрай поганому стані. Значна частина працездатних осіб не має роботи, а отже потребують допомоги як вони самі, так і їхні родини. Через руйнування об'єктів соціальної інфраструктури у вкрай 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, але також є потенційною загрозою зростання злочинності.

Тривалі військові дії та постійне збільшення чисельності їх учасників створюють проблеми поствоєнного синдрому і ресоціалізації демобілізованих і 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 віддзеркалилось 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 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 найбільш очевидним і яскравим проявом діяльності громадянського суспільства.

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

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 повинно 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 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 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 непідконтрольних 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 примирення потребуватиме не менше 10-15 років і має стати невід'ємною частиною складного й 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 країн колишнього СРСР – понад 80% осіб, народжених поза межами країни, є вихідцями з Російської Федерації. В 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 відзначалась поширенням некваліфікованої праці.

Населення регіону завжди відрізняли відносно високий рівень матеріального добробуту, доходів і заробітної плати. При цьому в структурі доходів високою була частка пенсій, пов'язаних з професійними пільгами і компенсаціями за роботу в небезпечних, важких та шкідливих умовах праці – одних із найбільш несприятливих в Україні. Соціальне середовище на Донбасі відзначало підвищений рівень злочинності та самогубств, складною була ситуація із захворюваністю населення на туберкульоз.

**Соціальна, виробнича та сільська інфраструктура.** Інфраструктура охорони здоров'я мала розвинену мережу лікувально-профілактичних закладів, в регіоні було розташовано 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 потужних в країні мереж міських вечірніх шкіл з найбільшою кількістю учнів. У Донецькій області була сконцентрована найбільша в Україні кількість професійно-технічних і вищих навчальних закладів, а студентський контингент, разом із 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 уведення в експлуатацію житла Луганська і Донецька області займали 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 відзначала розвинена мережа автомобільних і залізничних шляхів загальнодержавного значення, що були частиною міжнародних транспортних коридорів. Через його територію проходили важливі транзитні магістральні газо- і нафтопроводи, лінії електромереж та зв'язку. Регіон характеризувався високою часткою сільськогосподарських угідь. Наразі 70-90%



виробництва основних видів сільськогосподарської продукції зосереджено на підконтрольних Україні територіях.

**Екологічний стан та особливості природокористування.** Донбас традиційно належав до регіонів з найвищими рівнями техногенного впливу на навколишнє природне середовище внаслідок роботи індустріального промислового комплексу. Дефіцит питної води складав 65% від потреби, у більшості населених пунктів Донбасу вона подавалася за графіками, понад 30% населених пунктів не мали централізованого водопостачання, а в Луганській області тільки 20% води відповідало 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. 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 найбільш вагомим, після безпосередньої загрози життю під час бойових дій, ризиком для здоров'я населення і відновлення економічної діяльності на Донбасі.

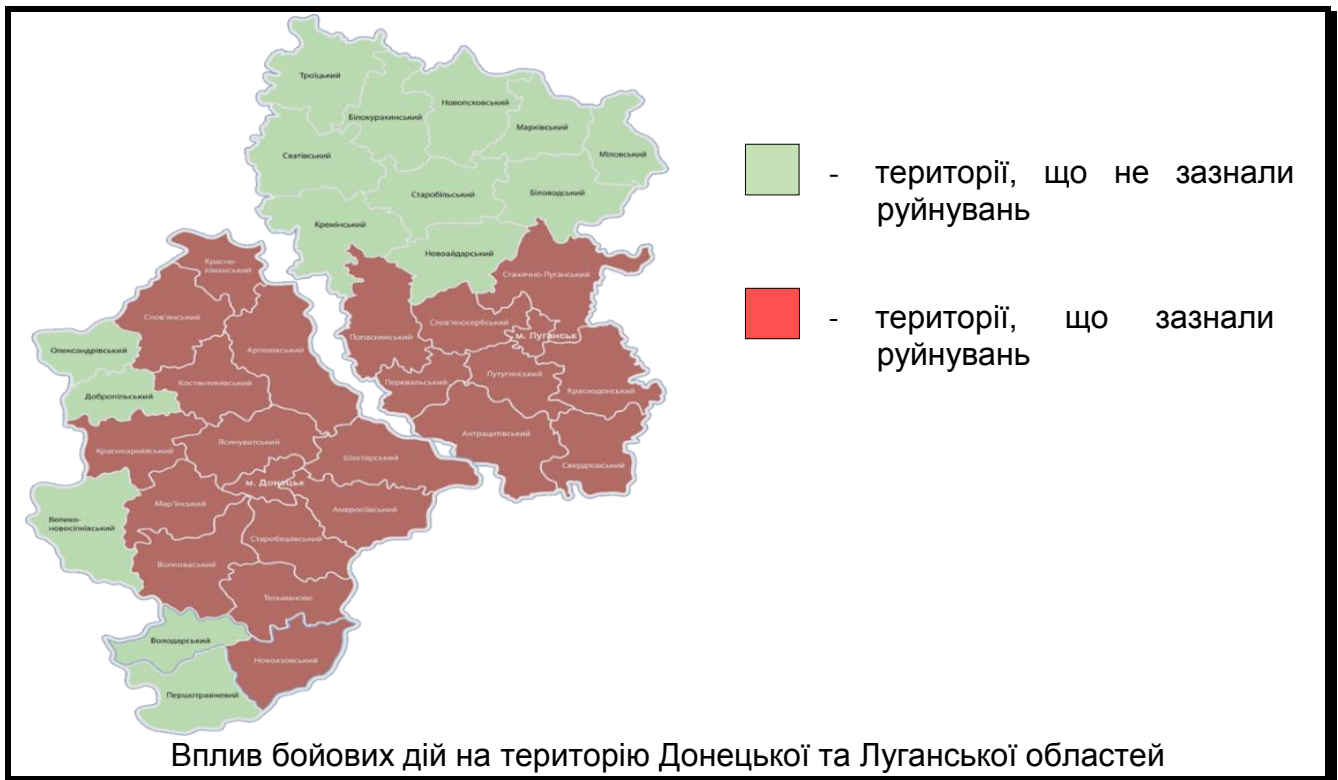
Загальні підтверджені міграційні втрати регіону наближаються до 1,5 млн. осіб. Невизначеність реальних перспектив щодо припинення бойових дій та відновлення контролю України над окупованими територіями матиме наслідком подальше збільшення масштабів внутрішньої міграції населення.

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.

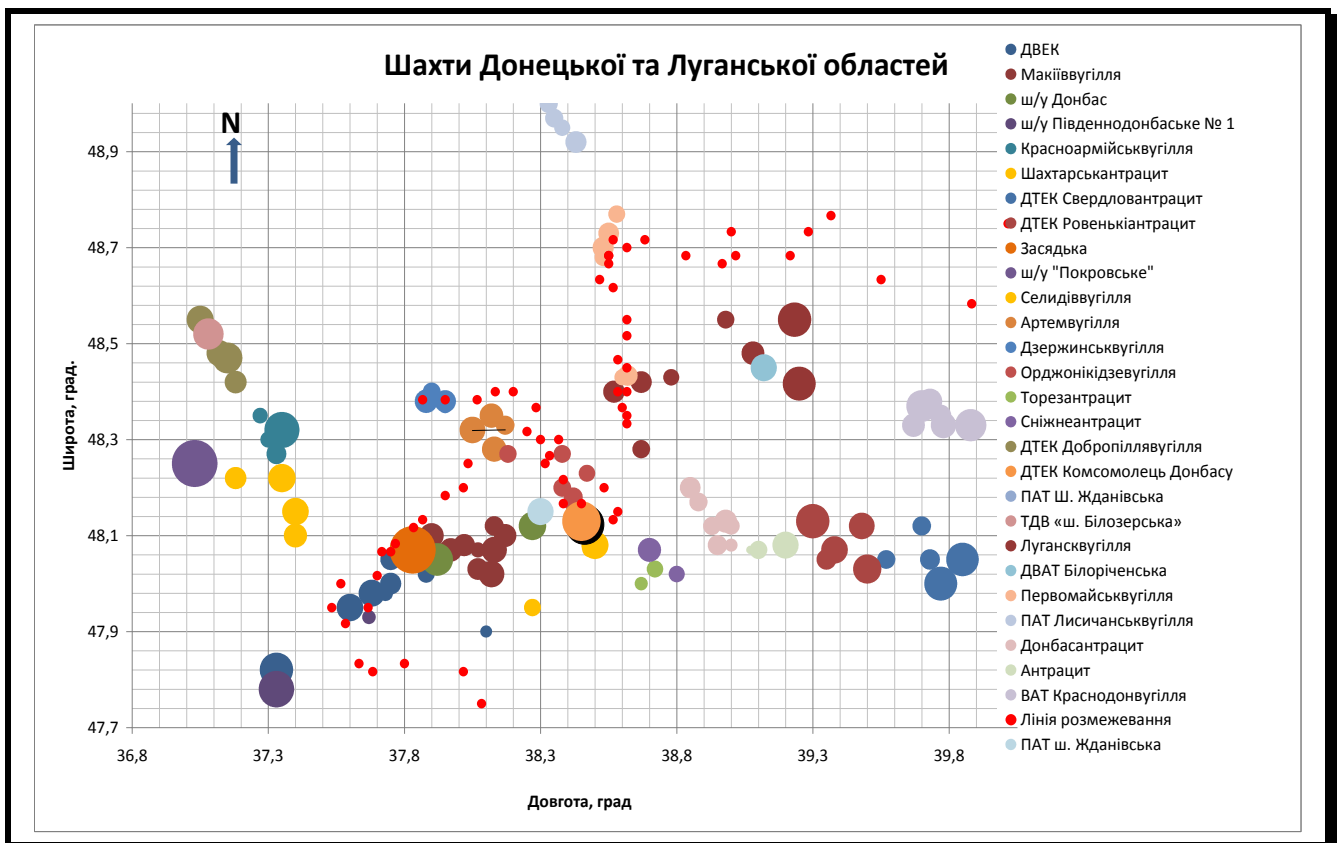
Збільшення масштабів бідності серед населення Донбасу внаслідок втрати основних джерел доходів, майна і соціального статусу має наслідком формування феномену раптової бідності та зростання навантаження на систему державної соціальної підтримки.

**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. Середня щільність населення зменшилась на 20,2%, що є критичним з точки зору відновлення потенціалу людності поселень Донбасу в найближчій перспективі.

Більша частина руйнувань припадає на житлові будинки та системи енерго-, водо-, теплопостачання. Загальна сума збитків лише у Донецькій області перевищує 1,25 млрд грн. Значна кількість закладів соціальної інфраструктури залишилась 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 яких знаходиться в зоні АТО. Економічна активність на тимчасово неконтрольованих Україною територіях знизилась у 5 разів. У 2014 р. обсяги промислової продукції зменшились у Донецькій області – на 31,5%, у Луганській – на 42,0%. Бюджетні втрати склали 20%.



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

Відбувається затоплення шахт, що може призвести до 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 стихійні захоронення без дотримання санітарно-гігієнічних вимог.



**Руйнування інфраструктури і напрями перспективного розселення для Донецької та Луганської областей**



## ПРІОРИТЕТИ ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

**Принципово неприйнятною є установка на відновлення Донбасу нарівні стандартів до конфліктного періоду.** Бажаний рівень пост конфліктної 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 – 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 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.

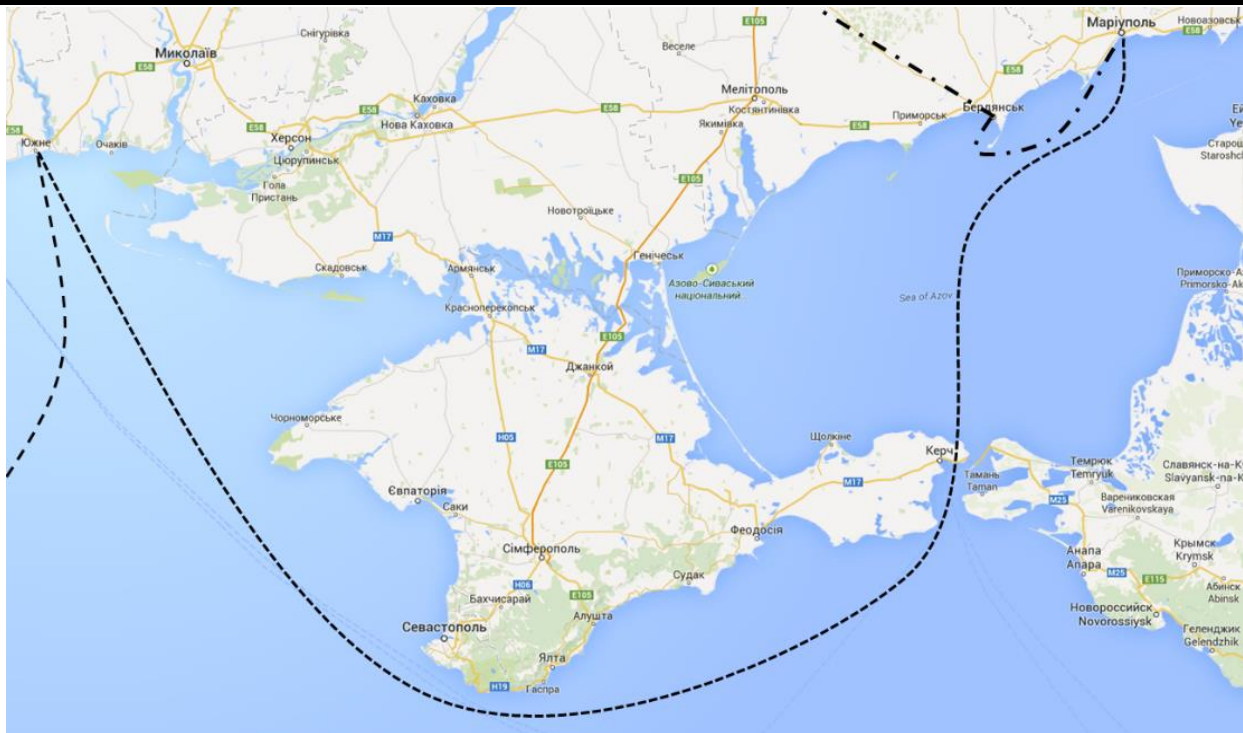
**Розбудова сучасної промисловості** передбачає орієнтацію на:

- неоіндустріальну модернізацію підприємств традиційних галузей спеціалізації регіону (паливно-енергетичного комплексу, 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 вугілля та руди до Маріуполя**

Постачальники і споживачі вугільного палива мають стати партнерами економічних мереж. Саме до цього підводять теоретичні та практичні надбання Елінор Остром, лауреата Нобелівської премії з економіки. Споживачі вугільного палива, які не в змозі обійтися без продукції державних вугільних шахт, мають взяти на себе інвестиційні обов'язки з їх модернізації та забезпечення сталого розвитку. Можливість і доцільність таких стосунків підтверджує досвід японських енергетиків і вугільників з о. Сахалін. Після аварії на АЕС Фукусіма в Японії виникла необхідність екстреної розконсервації потужної вугільної ТЕС. За паливом звернулися до найближчих вугільних компаній, що знаходяться на о. Сахалін. Собівартість видобутку вугілля підземним способом там перевищує експортні ціни, але японці, щоб отримати необхідні ресурси, погодилися стати інвесторами місцевих шахт.

За наявності двох великих металургійних підприємств (м. Маріуполь), що можуть обслуговуватися залізничним, морським та автомобільним транспортом, в якості постачальника залізничної 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. Задача полягає у виборі маршруту та виду транспорту для обслуговування підприємств з мінімальними витратами.



- постачання коксівного вугілля судами «Панамакс»;
- ..... постачання коксівного вугілля судами мілкої осадки;
- .-.-.- постачання рудної сировини

**Схема постачання коксівного вугілля та залізорудної сировини на підприємства м. Маріуполя**

**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 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 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 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 та необхідно передати на регіональний рівень.

*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 гарантій 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 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  $\leq$  45% середнього показника по ЄС;
- ✓ 35% суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення  $<$  60% середнього показника по ЄС;
- ✓ 25% суми відшкодованих витрат для регіонів, де ВВП на душу населення  $\leq$  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 секторах, 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» (Think Small First), який полягає в тому, що під час розробки нормативно-правових актів обов'язково мають враховуватися інтереси 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 (common commencement dates), кількість яких протягом року обмежена (за звичай два дні на рік – 6 квітня та 1 жовтня у Великій Британії або 1 січня та 1 липня в Нідерландах, - яким передуює, 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. З часом, у ЄС планується, що єдині дати стимулюватимуть законодавця зменшувати обсяг нормативних актів, оскільки їх сумарний тягар стає все більш очевидним.

Для суб'єктів підприємницької діяльності на територіях Донецької та Луганської областей із спеціальним режимом господарювання пропонується встановити спрощений порядок видачі документів дозвільного характеру (не більш 3 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 вивільняються у зв'язку зі структурними зрушеннями.

Економія коштів внаслідок 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 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.

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

- модернізації та розвитку металургії на період до 2025 р.;

- прискореної екологічної модернізації теплоелектростанцій;

- підтримки господарств для збереження села та сільських територій Донбасу;

- подолання наслідків соціальної кризи на території Донбасу на період до 2020 р.;

- покращення здоров'я та медичного забезпечення населення Донбасу;

- будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу.

Важливим результатом реалізації програми модернізації та розвитку металургії до 2025 р. стане двократне збільшення (до 30-40%) частки внутрішнього ринку в загальному обсязі споживання металопродукції, виробленої на підприємствах Донбасу, для відбудови пошкодженої інфраструктури регіону.

Реалізація програми прискореної екологічної модернізації теплоелектростанцій 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 найбільш потужних шахтах Донецької та Луганської областей поточних 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.

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

Розробка та реалізація Програми подолання наслідків соціальної кризи на території Донбасу на період до 2020 р. передбачатиме створення близько 200 тис. робочих місць в сільському господарстві, промисловості, будівництві та галузях соціальної сфери, що дозволить забезпечити мультиплікативний ефект робочих

місць у комерційному секторі та створення лише у мікропідприємстві 80-90 тис. робочих місць.

Очікуваним ефектом реалізації Програми покращення здоров'я та медичного забезпечення населення Донбасу є 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%) та міжнародних фінансових організацій (20%).

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

З метою прискорення запровадження пропонуваніх механізмів 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, копіткою працею доведеться відновлювати природні ресурси.

Але 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.

## *Структура доповіді*

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

## **ВСТУП**

### **1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ СТАН ДОНБАСУ В ПЕРЕДКРИЗОВИЙ ПЕРІОД**

- 1.1. Людський розвиток
- 1.2. Соціальна інфраструктура
- 1.3. Економічна ситуація
- 1.4. Екологічний стан та особливості природокористування

### **2. ОЦІНКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВТРАТ ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ**

- 2.1. Соціально-демографічні втрати
- 2.2. Руйнування поселенської структури
- 2.3. Втрати соціальної інфраструктури
- 2.4. Втрати виробничої інфраструктури
- 2.5. Екологічні втрати і погіршення умов природокористування

### **3. ПРІОРИТЕТИ ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДОНБАСУ**

- 3.1. Зміни в системі розселення та відновлення поселенської структури
- 3.2. Відновлення і модернізація економічної, транспортної та соціальної інфраструктури
- 3.3. Розбудова сучасної промисловості
- 3.4. Розвиток села і сільського господарства
- 3.5. Стратегічні пріоритети людського розвитку
- 3.6. Державне управління, фінансово-економічна та бюджетна політика

### **4. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ**

- 4.1. Стимулювання публічно-приватного партнерства
- 4.2. Децентралізація управління і владних повноважень
- 4.3. Прискорення дерегуляції економіки
- 4.4. Запровадження спеціального режиму господарювання
- 4.5. Формування та розвиток індустріальних, енергетичних і технологічних парків
- 4.6. Цільові галузеві програми
- 4.7. Особливості застосування економіко-правових механізмів відновлення Донбасу в контексті вимог Угоди про асоціацію України з ЄС

## **ДОДАТКИ**

### **I. Проекти нормативних актів на реалізацію пріоритетних напрямів державної політики щодо відродження Донбасу**

### **II. Статистичні додатки**