

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**Інститут економіко-правових досліджень**

**ГО «Асоціація вчених – внутрішньо переміщених осіб»**

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ  
СТИМУЛЮЮЧОГО ВПЛИВУ  
НА РОЗВИТОК ДОНБАСУ**

Київ  
2019

УДК 346:[332.1+330.34]  
ББК 67.303: [65.23+65.050.9(4Укр)22]  
Е 40

**Рецензенти:**

доктор юридичних наук, доцент Коверзнев В.О.  
доктор юридичних наук, доцент Олюха В.Г.

Рекомендовано до друку вченою радою  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України  
(протокол № 4 від 22.04.2019 р.)

Е 40 Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу: монографія / під заг. ред. В.А. Устименка. – Київ : НАН України, Інститут економіко-правових досліджень, 2019. – 236 с.

**ISBN 978-966-02-8893-5**

У монографії наведено оцінку стану економіко-правового забезпечення сталого розвитку Донбасу, висвітлено позитивний досвід, а також проблемні питання ведення бізнесу й запропоновано шляхи їх вирішення, сформульовано емпірично та науково-обґрунтовані пропозиції щодо запровадження спеціального режиму господарювання, розвитку сектору високотехнологічних і наукоємних виробництв, підвищення ефективності природо- та ресурсокористування, використання державно-приватного партнерства як засобу реалізації проектів з енергомодернізації та покращення функціонування сектору ЖКГ, ролі металургійних підприємств в оновленій структурі економіки Донбасу, стратегічних основ формування сучасних моделей бізнесу, орієнтованих на права людини, з метою підвищення інвестиційної привабливості економіки східних регіонів України.

Матеріали видання підготовлено за підсумками спільного наукового проекту «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу», здійсненого у партнерстві з Фондом імені Фрідріха Еберта та ГО «Асоціація вчених – внутрішньо переміщених осіб».

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і економічних спеціальностей закладів вищої освіти, юристів-практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування.

В монографии представлена оценка состояния экономико-правового обеспечения устойчивого развития Донбасса, освещены положительный опыт, а также проблемные вопросы ведения бизнеса и предложены пути их решения, сформулированы эмпирически и научно обоснованные предложения относительно введения специального режима хозяйствования, развития сектора высокотехнологичных и наукоёмких производств, повышения эффективности природо- и ресурсопользования, использования государственно-частного партнерства как средства реализации проектов по энергомодернизации и улучшения функционирования сектора ЖКХ, роли металлургических предприятий в обновленной структуре экономики Донбасса, стратегических основ формирования современных моделей бизнеса, ориентированных на права человека, в целях повышения инвестиционной привлекательности экономики восточных регионов Украины.

Материалы издания подготовлены по итогам совместного научного проекта «Экономико-правовые средства стимулирующего влияния на развитие Донбасса», проведенного в партнерстве с Фондом имени Фридриха Эберта и ООО «Ассоциация ученых – внутренне перемещенных лиц».

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и экономических специальностей учреждений высшего образования, юристов-практиков, работников органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 346:[332.1+330.34]  
ББК 67.303: [65.23+65.050.9(4Укр)22]

**ISBN 978-966-02-8893-5**

© Інститут економіко-правових  
досліджень НАН України, 2019

## ЗМІСТ

|  |          |
|--|----------|
| <b>ВСТУП</b> .....   | <b>5</b> |
| <b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ</b> .....  | <b>7</b> |
| <b>Устименко В.А., Джабраїлов Р.А.</b><br>Економіко-правове забезпечення сталого розвитку Донбасу .....  | 7        |
| <b>Зельдіна О.Р.</b><br>Спеціальний режим господарювання як механізм вирішення соціально-економічних проблем Донбасу .....   | 23       |
| <b>Братченко Я.В.</b><br>Проблемні питання ведення бізнесу в Донецькому регіоні та шляхи їх вирішення.....   | 38       |
| <b>Зельдіна О.Р., Гостєва О.Ю., Гришко В.В.</b><br>Вдосконалення правового регулювання господарської діяльності в умовах технологічних та індустріальних парків як напрям залучення інвестицій для вирішення соціально-економічних проблем Донбасу ..... | 46       |
| <b>Трегуб О.А.</b><br>Напрями вдосконалення законодавства про відходи в контексті відновлення та розвитку Донбасу .....  | 59       |
| <b>Мельникова М.В., Тарасевич О.В., Градобосва Є.С.</b><br>Обґрунтування еко-проектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури Донбасу на засадах державно-приватного партнерства.....  | 77       |
| <b>Герасименко Н.О.</b><br>Розвиток державно-приватного партнерства як засобу реалізації проектів з енергомодернізації Донбасу.....  | 92       |
| <b>Санченко А.Є.</b><br>Просування міжнародних та європейських політико-правових надбань щодо прав людини у сфері підприємництва для ефективного відновлення Донбасу .....   | 110      |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Токунова А.В.</b><br>Стратегічні підходи до формування сучасних<br>моделей бізнесу, орієнтованих на права людини,<br>зادля підвищення інвестиційної привабливості<br>економіки східних регіонів України..... | 121        |
| <b>Андрєєв О.С.</b><br>Міграція іноземців як стимулюючий вплив<br>на розвиток економіки Донбасу .....   | 140        |
| <b>РОЗДІЛ 2. ЕКОНОМІЧНІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮВАННЯ<br/>РОЗВИТКУ ДОНБАСУ .....</b>  | <b>146</b> |
| <b>Заблодська І.В., Рєпіна І.М., Кузьменко О.М.</b><br>Оцінювання ефективності<br>трансформації економіки Донбасу .....   | 146        |
| <b>Гречана С.І., Рогозян Ю.С.</b><br>Моніторинг ключових проблем<br>соціально-економічного розвитку Донбасу .....   | 159        |
| <b>Севостьянова О.Л.</b><br>Сучасні проблеми та перспективи<br>розвитку економіки Луганської області.....   | 177        |
| <b>Надєєва О.О.</b><br>Соціально-економічний розвиток<br>монопрофільного міста Селидове<br>в сучасних умовах.....   | 184        |
| <b>Мельникова М.В.</b><br>Розвиток сектору високотехнологічних та наукоємних<br>виробництв як складова оновлення економіки Донбасу .....  | 191        |
| <b>Градобоєва Є.С.</b><br>Визначення ролі металургійних підприємств<br>в оновленій структурі економіки Донбасу.....   | 205        |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>  | <b>227</b> |

## ВСТУП

Інститут економіко-правових досліджень НАН України спільно з Фондом імені Фрідріха Еберта (Німеччина) та Асоціацією вчених-внутрішньо переміщених осіб протягом 2018 року виконали спільне дослідження на тему «Економіко–правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу». Це вже другий поспіль спільний науковий проект, який спрямований на виявлення проблем у соціально-економічному розвитку Донецької та Луганської областей.

У ході дослідження здійснено комплексний аналіз поточного становища у Донецькій та Луганській областях із точки зору наявного соціально-економічного потенціалу, проблем його використання і зміцнення, можливостей та перспектив розвитку регіонів. Зокрема, у заключних матеріалах, представлених аналітичною доповіддю, яка була оприлюднена під час презентації результатів проекту в інформаційному агентстві «Укрінформ» (26.11.2018 р.), наведено оцінку стану економіко-правового забезпечення сталого розвитку Донбасу, докладно та аргументовано окреслено позитивний досвід і проблемні питання ведення бізнесу й запропоновано шляхи їх вирішення, висловлено емпірично та науково-обґрунтовані пропозиції, що, серед іншого, стосувалися запровадження спеціального режиму господарювання, розвитку сектору високотехнологічних і наукоємних виробництв, підвищення ефективності природо- та ресурсокористування, використання державно-приватного партнерства як засобу реалізації проектів з енергомодернізації та покращення функціонування сектору ЖКГ, ролі металургійних підприємств в оновленій структурі економіки Донбасу, стратегічних основ для формування сучасних моделей бізнесу, орієнтованих на права людини, задля підвищення інвестиційної привабливості економіки східних регіонів України та ін.

Крім того, 24.10.2018 р. було проведено заключний круглий стіл, який було присвячено обговоренню актуальних питань відновлення економіки Донецької та Луганської областей.

Проблематика круглого столу об'єднала майже 50 учасників, серед яких разом із співробітниками Інституту були присутні академік-секретар відділення економіки НАН України, директор Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, академік НАН України, доктор економічних наук, професор Лібанова Елла Марленівна, народний депутат України, секретар Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Веселова Наталія Василівна, координатор проектів Фонду ім. Фрідріха Еберта Катерина Ярмолюк-Крбок, представники Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної міграційної служби України, Луганської облдержадміністрації, місцевої ради м. Селидове, Донецької та Луганської торгово-промислових палат, ТОВ «Луганський завод теплотехнічного обладнання «Лугатерм», агенцій регіонального розвитку та ін.

Відповідно представлена читачу монографічна робота уособлює собою консолідовані матеріали науково-практичних розробок вчених Інституту економіко-правових досліджень НАН України, фахівців Фонду імені Фрідріха Еберта, Асоціації вчених-внутрішньо переміщених осіб і поради практикуючих фахівців Донеччини та Луганщини.

Сподіваємося, що наукові дослідження, присвячені актуальним проблемам соціально-економічного розвитку Донбасу, триватимуть і надалі за підтримки Фонду імені Фрідріха Еберта.

***Устименко В.А.**, директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України, член-кореспондент НАН України, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, член Ради директорів Європейської організації публічного права*

**РОЗДІЛ 1**  
**ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮВАННЯ**  
**РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ**

**Устименко В.А.,**  
член-кореспондент НАН України,  
член-кореспондент НАПрН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України,  
директор Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України,  
голова правління ГО «Асоціація вчених – внутрішньо  
переміщених осіб», м. Київ

**Джабраїлов Р.А.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**  
**СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДОНБАСУ**

Сучасні світові виклики зумовлюють вибір Урядами держав нових методів вирішення вже давно назрілих проблем. Світове співтовариство дійшло спільного розуміння того, що нові проблеми провокуються суспільством, і вирішити їх лише шляхом усунення наслідків є нераціональним кроком. У зв'язку з цим на даний час домінантою визнано концепцію сталого розвитку, яка дає можливість подивитися на усталені взаємовідносини у межах держави та між державами через призму загальнолюдських цінностей, які детермінують особливості формування державної політики.

Зокрема, ідея сталого розвитку, яка розуміється як забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього

покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, справляє значний вплив на формування та здійснення державної регіональної політики. Саме сталий розвиток, у зазначеному розумінні, згадується як один з основних принципів державної регіональної політики (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385) [1].

До речі, сталий розвиток визнається відправною засадою державної регіональної політики і у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII [2].

Слід зауважити, що стимулювання розвитку регіонів передбачає розробку комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому. Зокрема, саме у такому контексті визначається термін «стимулювання розвитку регіонів» у ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 року № 2850-IV [3].

Важливо відзначити, що саме на оптимальному поєднанні економічної, соціальної та екологічної складової сталого розвитку Кабінет Міністрів України вбачає за можливе забезпечити відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, які традиційно характеризувалися домінуванням промислового виробництва. Зокрема, у Державній цільовій програмі відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 1071 наголошується на необхідності модернізації всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку (за економічним, соціальним та екологічним вимірами), що передбачає:

відновлення критичної інфраструктури та основних соціальних послуг у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти



соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона навколишнього природного середовища;

економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи; створення нових насамперед високотехнологічних робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;

підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки шляхом досягнення соціальної єдності та повернення довіри, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням всіх верств населення, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян, спрямованої на розв'язання проблем, розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації з метою створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку, проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків, забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту [4].

Беручи до уваги інформацію, яка міститься у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, про те, що близько 47 відсотків валової доданої вартості, сформованої у промисловості, концентрується у 32 містах країни з населенням понад 200 тис. осіб у кожному слід визнати особливо актуальними завдання, які закріплено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. [5]. Зокрема, у частині децентралізації та реформування державного управління. Адже саме на неефективності управління розвитком регіонів акцентовано увагу

під час аналізу внутрішніх чинників, які зумовили актуальність підготовки групою українських експертів проекту Стратегії сталого розвитку України до 2030 року та Національного плану дій до 2020 року по впровадженню Стратегії. Проект Стратегії розроблено за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в рамках проекту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України» [6].

Отже, як наголошується у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Досягнення цієї мети та заявлених результатів представляється можливим за умови найбільш повного впровадження засад сталого розвитку у сферу формування та здійснення державної політики з утворення спроможних територіальних громад.

Зокрема, на особливу увагу заслуговує питання створення спроможних територіальних громад, здатних до саморозвитку, яке слід розглядати як пріоритетне для вирішення у контексті реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Цілей сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. [7].

Сприяття підвищенню активності територіальних громад можуть інструменти економічного характеру, формуючи мотивацію і зацікавленість місцевої влади. Втім і дотепер спостерігається неналежне фінансування пріоритетних проектів з Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), правова основа функціонування якого визначається Законом України «Про засади державної регіональної політики» та Бюджетним кодексом України.

Вказане зумовлено тим, що парламентом України на теперішній час зупинено дію норми абз. 2 ч. 1 ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Як наслідок, це призводить до неналежного наповнення державного фонду регіонального розвитку. Зокрема, кошти Державного фонду регіонального розвитку станом на 2017 рік склали 3,5 млрд грн (з яких із загального фонду бюджету – лише 1 млрд грн), замість близько 7,3 млрд грн (це 1%) [8]. Аналогічна за станом ситуація спостерігається і у 2018 році. Зокрема, кошти Державного фонду регіонального розвитку на 2018 рік склали 6 млрд грн [9], замість більш ніж 8 млрд грн (1% від доходів загального фонду Державного бюджету України на 2018 рік, які складають суму у розмірі 842.853.634,3 тис. грн).

Такий підхід у визначенні обсягу коштів, необхідних для реалізації комплексу заходів, спрямованих на реалізацію інвестиційних проектів на регіональному рівні, навряд чи можна визнати доцільним.

Говорячи про посилення матеріально-фінансової основи міст та регіонів України, слід звернути увагу на якісне співвідношення доходів місцевих бюджетів.

Адже основне завдання децентралізації полягає в створенні передумов для формування економічно спроможних територіальних громад, зменшуючи ступінь їх дотаційності.

Попри те, що надходження до місцевих бюджетів зростають, про що свідчать відомості із засобів масової інформації, ситуація все ж таки є неоднозначною. Зокрема, це пояснюється тим, що держава, збільшивши надходження до бюджетів ОТГ, додатково поклала на місцеву владу здійснення фінансування ряду додаткових витратних статей в таких сферах як освіта,

медицина, житлово-комунальне господарство тощо. Показовим можна визнати покладання на органи місцевого самоврядування повноважень з виплати субсидій на компенсацію витрат громадян на оплату житлово-комунальних послуг. До речі, виконання цього обов'язку призводить до розбалансування місцевих бюджетів.

Таких прикладів можна навести чимало, але головним має стати принцип, згідно з яким «кошти слідують за повноваженнями». Нормативне вираження цього постулату можна виявити в ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. І в той же час доводиться констатувати постійне відступлення від цього принципу, на що вже неодноразово звертали увагу в науковій літературі і пресі.

Якісних змін в сфері матеріально-фінансового забезпечення розвитку регіонів може бути досягнуто не лише за рахунок перегляду підходів до визначення пропорцій податкових надходжень по всій вертикалі бюджетних відносин, а й в результаті створення економіко-правових передумов для збільшення надходжень до місцевих бюджетів з неподаткових джерел. Перш за все, заслуговують на увагу питання активізації господарської діяльності на території населених пунктів та розширення обсягу господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

І в даному випадку, без активної позиції держави, вирішення цих питань представляється ускладненим. Зокрема, саме на загальнодержавному рівні має бути розроблений механізм стимулювання бізнесу до активних дій на місцевому рівні. Адже саме на законодавчому рівні можуть бути деталізовані ці положення.

Наприклад, дотепер виникають питання про те, яким чином забезпечити практичну реалізацію норми ч. 5 ст. 11 Господарського кодексу України, яка наголошує, що суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

І саме в цьому напрямку слід докласти спільних зусиль держави та органам місцевого самоврядування з метою визначення тих соціальних і економічних пріоритетів, дотримання яких може забезпечити мотивацію бізнесу до підвищення своєї активності в тому чи іншому регіоні. Вказане виступатиме формою розвитку місцевого економічного планування, що знайшло відображення у Державній цільовій програмі у частині економічного відновлення східних регіонів України на засадах сталого розвитку.

У той час поки в Україні з цього питання проводяться політичні дебати, в окремих країнах світу вже отримано конкретний результат, який спонукає до зміни площині дискусії з перенесенням її в прикладну сферу. Показовим в цій частині є досвід Данії.

Зокрема, всі великі комерційні організації, відповідно до закону (Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for CSR in large businesses) зобов'язані, починаючи з 2009 року, подавати, крім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність в сфері соціальної відповідальності. Як відзначається в наукових джерелах, прийняття даного закону було частиною урядового плану (Action Plan for Corporate Social Responsibility (CSR) від 14.05.2008 р) щодо розвитку корпоративної соціальної відповідальності і мало на меті стимулювати комерційні організації в питаннях соціально-економічного забезпечення [10, с. 37].

Наведене переконує в тому, що правове регулювання питань соціальної відповідальності бізнесу в Данії не є випадковим явищем, а виступає в якості закономірного результату планування законотворчої роботи, чого досягти за відсутності стратегічного бачення розвитку господарських відносин, планування господарської діяльності практично неможливо. Втім, слід відзначити і те, що соціально активна поведінка суб'єктів господарювання за законодавством Данії заохочується. До таких заходів заохочення можна віднести здійснення державою закупівельної діяльності, а також надання підтримки суб'єктам господарювання з використанням коштів державного інвестиційного та експортно-кредитного фондів. Тобто в Данії досить активно

використовуються засоби державного регулювання господарської діяльності, які можна віднести до категорії «засобів-стимуляторів». Звичайно, за таких умов державної підтримки підприємець чітко розуміє, яких економічних переваг він може втратити, якщо не буде виконувати своїх соціальних зобов'язань.

Можна припустити, що зарубіжний досвід правової регламентації соціально активної поведінки суб'єктів господарювання, безперечно, мав би користь для України в частині вдосконалення правових засад здійснення соціально-економічного партнерства на загальнодержавному та місцевому рівнях.

В цілому, слід також приділити увагу проблемі реалізації інфраструктурних проектів, зокрема, спрямованих на модернізацію об'єктів комунального господарства, від ефективності роботи яких залежить повнота та своєчасність надання житлово-комунальних послуг населенню.

Одним з механізмів для реалізації інфраструктурних проектів є публічно-приватне партнерство (відповідно до чинного законодавства України державно-приватне партнерство).

Але в той же час цей правовий інструмент залучення інвестицій не отримав свого розвитку. І дотепер в Україні відсутня широкомасштабна практика застосування різних форм державно-приватного партнерства.

Одна з основних причин полягає в ігноруванні державою важливого правила, згідно з яким інвестор повинен бути впевнений в стабільності правових умов ведення свого бізнесу на території відповідного регіону або міста.

Зокрема, серед таких умов слід згадати режим оподаткування господарської діяльності приватного партнера. В зарубіжних країнах приватному партнеру гарантується незмінність умов оподаткування протягом усього періоду здійснення господарської діяльності. І це виступає важливим чинником залучення інвестицій в економіку провідних країн світу.

В той час як вітчизняне законодавство України таких гарантій не передбачає, більше того, відносить податкові ризики приватного партнера до числа політичних, зводячи привабливість режиму державно-приватного партнерства нанівець. Зокрема, на цьому наголошувалось у підпункті 2 п. 4 Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними у редакції, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232. Зокрема, відзначалось, що внесення змін до податкового законодавства виступає політичним ризиком.

Втім у тексті згаданої Методики у редакції, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 713, відбулися зміни і норми щодо диференціації ризиків було виключено. Наразі міститься згадування про те, що під час підготовки проектів державно-приватного партнерства всі ризики підлягають визначенню, оцінці та розподілу між державним і приватним партнерами (п. 5) [11]. Втім відсутність згадування про ризики для приватного партнера, пов'язані зі змінами у податковому законодавстві, не може їх насправді виключати. Тим більше, що у додатку 1 до Методики міститься рубрика «Нормативно-правові ризики», у межах якої цілком ймовірно можуть бути передбачені ризики податкового характеру.

До речі, ефективність публічно-приватного партнерства як і інших правових форм залучення інвестицій у економіку села, селища, міста чи регіону може значно збільшитися за умови використання переваг спеціального режиму господарювання. Проте, коли згадується вітчизняний досвід впровадження вільних економічних зон, то одразу переважна більшість критиків нарікають на те, що це лише ширма для відмивання грошей та уникнення оподаткування.

І це в той час, коли досвід більшості країн світу свідчить про протилежне. Скоріше слід ставити питання про те, що уникнення від сплати податків та вчинення інших злочинів є наслідком халатності самої держави в обличчі конкретних посадових осіб. За умов належного ефективного контролю спеціальний режим в Україні не відрізнятиметься за своєю ефективністю від

того ж режиму в США, Німеччині, Китаю та інших країнах. Не слід нарікати на наслідки, а слід викорінити першопричину.

У 2005 році Верховна Рада України Законом України про державний бюджет на 2005 рік скасувала пільгові умови інвестиційної та інноваційної діяльності для технологічних парків та для суб'єктів господарювання на територіях вільних економічних зон, не намагаючись навіть оцінити можливі економічні наслідки. Такий необдуманий крок призвів до того, що було фактично зупинено процес побудови економіки України інноваційного типу.

Адже позитивний ефект від залучення інновацій в економіку України був значним. Зокрема, вражаючими є результати виконання інноваційних проектів у межах технологічних парків. Так, за даними Громадської Ради Керівників технологічних парків за 10 років їхнього існування було реалізовано 119 інноваційних проектів, створено 3553 нових робочих місця, засноване виробництво з випуску інноваційної продукції загальною потужністю понад 2 млрд грн/рік, реалізовано 12,6 млрд грн. інноваційної продукції, у тому числі 1,7 млрд грн – на експорт. Ці результати на 97% було забезпечено діяльністю трьох провідних технопарків за рахунок виконання проектів, прийнятих до 2005 року [12, с. 86].

Не створюючи преференційних умов для розвитку виробничої сфери на інноваційній основі, держава приречена бути сировинним додатком, що забезпечує потреби економічно розвинених країн. Держава перетворюється з виробника та експортера передових технологій у їх імпортера, фінансуючи економіку інших країн. З таким підходом неможна погодитися. Як справедливо зауважує А.А. Гриценко, технологічна відсталість економіки держави неминуче призводить до необхідності на основі ринкових законів пристосовуватися до різних фрагментів світової економіки як сировинний додаток промислово-аграрного типу. Слід погодитися з науковцем також у тому, що формування інноваційного типу розвитку економіки є запорукою успішності здійснення заходів, спрямованих на ефективне вирішення комплексу соціально-економічних проблем суспільства [13].



Досягти такого результату представляється можливим за умови повноцінного використання потенціалу спеціального режиму господарювання, передбаченого законодавством України.

Звісно, вітчизняна ментальність сприймає спеціальний режим господарювання як такий стан суспільних відносин, коли держава недоотримує певні кошти у вигляді прямих платежів до бюджету. Втім слід враховувати синергетичний ефект, який виникає за час створення для інвестора особливих умов ведення господарської діяльності, а саме: створення нових робочих місць, технічне переозброєння виробництва, розширення матеріально-технічної бази, налагодження виробництва високотехнологічної продукції тощо.

У підсумку держава «виграє» та отримує новий рівень розвитку виробництва та структурну перебудову економіки.

Зокрема, для східних регіонів України наразі життєво важливого значення набуває питання реалізації інвестиційних екологічних проєктів, здатних трансформувати економіку цих регіонів на засадах сталого розвитку у напрямі розвитку виробництва інноваційної продукції з одночасною мінімізацією негативних екологічних наслідків.

Екологічні ризики, за даними наведеними у наукових аналітичних матеріалах, є надто великими та зумовлюються тим, що близько 6 тис. потенційно небезпечних об'єктів зосереджено на території Донецької, Луганської та Харківської областей, що вирізняються високою щільністю населення. При цьому значна частина з них експлуатується за умов наднормативної зношеності основних фондів, небезпечного зниження міцності порід підґрунтя внаслідок підтоплення, впливу корозії на конструктивні елементи. Додатково відзначається, що у гірничодобувних районах Донбасу на доповнення до цього внаслідок воєнних дій та систематичних порушень технологічного регламенту водовідливу шахт та кар'єрів виникає загроза катастрофічного підтоплення й затоплення прилеглих міст та селищ, непрогнозованого руху вибухонебезпечних і токсичних газів до промислової та

житлової забудови, забруднення підземних і поверхневих джерел водопостачання [14, с. 2-3].

Зокрема, затоплення шахт може призвести до забруднення та фактично отруєння підземних вод басейнів р. Сіверський Донець і малих річок Приазов'я та спричинити екологічну катастрофу. Особливо небезпечною є ситуація, за якої підземні води можуть піднятися до рівня ґрунтових вод і отруїти питну воду та навколишнє середовище. Екологічні проблеми посилюються тим, що на Донбасі розташовані близько 300 накопичувачів шахтних вод і 1185 териконів, із яких понад 300 постійно палають та є суттєвим джерелом забруднення підземних вод [15, с. 130].

І саме на засадах публічно-приватного партнерства можуть бути реалізовані інвестиційні екологічні проекти, спрямовані на ліквідацію промислових відвалів (териконів), що мають правовий режим відходів у чинному законодавстві України. Згідно з Класифікатором відходів ДК 005-96 (затверджений наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 № 89), розкриті і супутні гірничі породи, що видобуваються у процесі розроблення родовищ корисних копалин визнаються відходами, включеними до класифікаційної групи «відходи видобування вугілля кам'яного, лігніту (вугілля бурого), торфу». Власником таких відходів визнається держава, оскільки їх було утворено на об'єктах державної власності (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р.).

До сфери партнерських відносин чинне законодавство України відносить оброблення відходів (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство»). Втім, з урахуванням специфіки хімічних властивостей відходів видобування вугілля, господарська діяльність з їх перероблення наразі не відбувається. Тому необхідним є створення сприятливих умов ведення такої господарської діяльності для можливих інвесторів. Зокрема, слід запровадити податкові пільги для суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть перероблення відходів видобування вугілля та інших корисних копалин, передбачивши сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% чинної

ставки оподаткування, а також звільнення від сплати земельного податку. Ефектом впровадження цих податкових пільг буде підвищення рівня екологічної безпеки території населених пунктів розташування відходів (промислових відвалів) та звільнення земельних ділянок, що не використовуються у зв'язку з розміщенням на них таких відходів.

Існує можливість відчуження державою зазначених відходів у власність потенційних покупців на конкурентних засадах (зокрема, у формі аукціону). Загалом, ст. 8 Закону України «Про відходи» передбачає норму, згідно з якою право власності на відходи може переходити від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому законом. Запропонований економіко-правовий механізм можна застосувати до загального вирішення проблеми перероблення відходів добувної промисловості (зокрема таких, що виникають при видобуванні залізної руди, нафти, газу тощо) [16, с. 91].

Здійснення цих та інших заходів додатково сприятиме створенню нових робочих місць та справить позитивний вплив на ринок праці східних регіонів, який характеризується значними міграційними «потокми», пов'язаними із пошуком внутрішньо переміщеними особами робочих місць, що відповідають їх кваліфікації та є високо оплачуваними.

Реалізації інвестиційних екологічних проектів з перспективою створення нових робочих місць мають сприяти широкомасштабні інфраструктурні проекти, зокрема, у сфері будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу. Адже слід мати на увазі те, що успішність дій та досягнення кінцевого результату зумовлюватиметься своєчасністю доставки всіма видами транспорту будівельних матеріалів, устаткування, спеціальної техніки тощо.

Як відзначають фахівці, будівництво та реконструкція автомобільних доріг Донбасу матиме значний економічний та соціальний мультиплікативний ефекти, сприятиме впровадженню енерго- та ресурсозберігаючих технологій виробництва матеріалів для дорожнього будівництва (наприклад, ґрунтосилікатів). Зокрема, сьогодні для будівництва 1 км. дороги потрібно 40 працівників. Виходячи з цього, будівництво автомобільних доріг для з'єднання

перспективних територіальних кластерів соціально-економічного розвитку загальною протяжністю близько 1280 км (Красноармійськ – Дніпропетровськ (184 км), Маріуполь – Бердянськ – Запоріжжя (288 км), Слов'янськ – Харків (174 км), Сєверодонецьк – Харків (253 км) та рокадна дорога Сєверодонецьк – Слов'янськ – Красноармійськ – Новопавлівка – Велика Новосілка – Володарське – Маріуполь (379 км)) дозволить створити близько 50 тис. «швидких» робочих місць. Кожне робоче місце, створене в дорожньому будівництві, внаслідок мультиплікативного ефекту призводить до виникнення до 60 пов'язаних і непрямих робочих місць, істотна частина яких забезпечується дорожніми автосервісними послугами, де мультиплікатор зайнятості становить 20-30 робочих місць на одне створене робоче місце [16, с. 103].

І саме зараз активізувати роботи з будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу можливо із залученням до цих робіт внутрішньо переміщених осіб. Адже третина внутрішньо переміщених осіб з Донецької та Луганської областей розміщена в контрольованих Україною районах цих же областей [15, с. 79]. До речі, вказана сфера діяльності не потребуватиме значних витрат з державного бюджету для реалізації окремих заходів з можливої перекваліфікації працівників. Фінансування праці громадян, залучених до робіт з будівництва та реконструкції автомобільних доріг, має здійснюватися за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (зокрема, за програмою громадських робіт).

Як можна побачити, вищенаведені роздуми є лише попереднім баченням перспектив впровадження принципів сталого розвитку у процесі розвитку регіонів України. Звісно, що вирішення озвучених проблем вимагає зваженого підходу з мінімізацією можливих негативних наслідків для територіальних громад.

### Список використаних джерел:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.
2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 470.
3. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.
4. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
6. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/Sustainable-Dev-Strategy-for-Ukraine-by-2030.html>.
7. Цілі сталого розвитку на 2016-2030 роки, затвержені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
8. Ткачук А. О децентрализации, успехах, рисках и роли парламента. URL: <http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-parlamenta-.html>
9. Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку в 2018 році. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/rozpodil-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-v-2018-rotsi>
10. Ручкина Г.Ф., Купызин В.В. Социальная ответственность субъектов предпринимательской деятельности и правовое регулирование отношений по распределению прибыли. *Предпринимательское право*. 2010. № 1. С. 35–40.
11. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними:

Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 713 від 16.09.2015 р.). *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. Ст. 769.

12. Уханова І.О. Розвиток та функціонування технопарків: світовий досвід та специфіка в Україні: монографія. Одеса: ОНЕУ, 2012. 131 с.

13. Гриценко А. «Украинское экономическое чудо», или Куда ведут реформы? *Зеркало недели*. 2016. 17 июня (№ 22). URL: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/ukrainskoe-ekonomicheskoe-chudo-ili-kuda-vedut-reformy-.html>

14. Іванюта С.П. Загрози у сфері екологічної безпеки та їх вплив на стан національної безпеки (моніторинг реалізації Стратегії національної безпеки): аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2530/>

15. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь) / [Лібанова Е.М., Горбулін В.П., Пирожков С.І. та ін.]; за ред. Е.М.Лібанової. К.: НАН України, 2015. 363 с.

16. Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики: наукова доповідь; НАН України. К.: 2015. 167 с.

**Зельдіна О.Р.,**  
доктор юридичних наук,  
професор, завідувачка сектором проблем  
реалізації господарського законодавства,  
Керівник Центру з підготовки  
незалежних експертиз у  
сфері права та економіки  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

## **СПЕЦІАЛЬНИЙ РЕЖИМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ДОНБАСУ**

Регіони України відрізняються з соціально- економічної точки зору, а тому відмінності має й інвестиційна привабливість того чи іншого регіону України. Науковці пропонують різні підходи до інвестиційної привабливості регіону, зокрема «відповідність регіону основним цілям інвесторів, що полягають у прибутковості, безризиковості та ліквідності інвестицій», «рівень задоволення фінансових, виробничих, організаційних та інших вимог чи інтересів інвестора щодо конкретного регіону», або як «становище регіону в той чи інший момент часу, тенденції його розвитку, що відображаються в інвестиційній активності» [1]. На погляд авторки, категорії інвестиційна привабливість держави та інвестиційна привабливість регіону співвідносяться як загальне і часткове, проте визначаючи інвестиційну привабливість регіону потрібно враховувати його соціально-економічне становище. Так, інвестиційна привабливість регіону це сукупність елементів, які визначають регіональну інвестиційну стратегію, що забезпечує сприятливі умови здійснення інвестиційної діяльності в регіоні та враховує засади сталого розвитку і соціально-економічне становище регіону.

Для забезпечення інвестиційної привабливості Донбасу, передусім доцільно узагальнити проблеми цього регіону, що дасть можливість, в подальшому, запропонувати їх вирішення. Соціально-економічна та політична ситуація Донецької та Луганської областей обумовили чотири блока проблем,

які впливають на інвестиційну привабливість Донбасу. Перший блок це проблеми, пов'язані з тривалим збройним конфліктом та близькістю з лінією зіткнення, наслідком цього є зруйновані об'єкти інфраструктури та житлового фонду. «У Донецькій області було зруйновано понад 12 000 об'єктів, близько 9000 з яких - житлові будинки» [2, с. 6]. Другий блок це проблеми, пов'язані з необхідністю забезпечення житлом і працевлаштування внутрішньо переміщених осіб. «У Донецькій області найбільша кількість вимушених переселенців перебуває, хоча їх життєву проблему не розглядають належним чином» [2, с. 6]. Доцільно відмітити, що проблеми забезпечення житлом і працевлаштування внутрішньо переміщених осіб взаємопов'язані. Мінімальні державні соціальні виплати, які передбачено для внутрішньо переміщених осіб не дозволяють орендувати (про купівлю мова не йде) житло, навіть у невеликих населених пунктах, не кажучи вже про обласні центри. Тому, щоб мати можливість орендувати хоч трохи пристойне житло, необхідно працевлаштуватися. Однак знайти роботу в чужому місті не просто, а якщо не вирішена проблема житла, то практично неможливо. Третій блок це проблеми, пов'язані з розривом традиційних зв'язків суб'єктів господарювання, необхідністю забезпечення нових ринків придбання сировини, збуту готової продукції, а також об'єктивною доцільністю реконструкції засобів виробництва, які не відповідають сучасним умовам господарювання. «Ерозія технологічно застарілої економіки та розрив традиційних зв'язків з тимчасово окупованими територіями вимагають не лише формування принципово нового економічного комплексу, а й ініціювання пошуку нових джерел постачання сировини та комплектуючих, та вимагає пошук нових ринків для вироблених продуктів» [3]. Четвертий блок це проблеми, пов'язані зі зміною структури промисловості в регіоні. Так, велика кількість промислових підприємств, які забезпечували зайнятість місцевого населення, знаходяться на непідконтрольних територіях, або по ряду причин призупинили свою діяльність. «Перед військовим конфліктом у Донецькій області зосереджувалася вугільна, коксохімічна, машинобудівна промисловість, в якій



працювала велика кількість висококваліфікованих робітників. Сприятливе географічне положення, близькість джерел сировини та ринків збуту, розвинена мережа транспортних комунікацій, висока щільність населення, відрізняла Донбас серед інших економічних регіонів України» [4, с. 10].

Отже, частина вищезазначених проблем мали місце ще до ескалації збройного конфлікту, а зараз тільки загострилися, інша частина проблем пов'язана саме з негативними наслідками збройного протистояння. Проте всі зазначені проблеми потребують негайного вирішення, а для цього потрібно виконати наступні завдання:

- відновити інфраструктуру;
- побудувати та відновити житлові будинки;
- створити нові робочі місця;
- реконструювати, модернізувати діючі виробничі комплекси;
- побудувати нові виробничі потужності;
- розвивати малий та середній бізнес;
- створити екологічно безпечні умови розвитку регіону;
- забезпечити безпеку господарювання.

Для вирішення зазначених завдань потрібно залучення людського та фінансового потенціалу. Причому мова йде про високоякісних фахівців та мільярди доларів США. Вчені та практики озвучують різні цифри, так як чітко прорахувати потрібний обсяг коштів неможливо. Економічна ситуація, що склалася в Україні, на сьогодні, наочно демонструє відсутність у бюджеті матеріальних ресурсів для виконання зазначених завдань. У зв'язку з цим для вирішення існуючих проблем Донбасу, потрібно залучати інвестиційні кошти, національних й зарубіжних інвесторів, а також міжнародних інституцій. Проте інвестори не поспішають вкладати кошти у відновлення економіки Донбасу. Залучення інвестицій безпосередньо взаємопов'язано з інвестиційною привабливістю регіону інвестування. Оцінка інвестиційної привабливості потенційного регіону інвестування – це перший крок під час прийняття інвестиційного рішення. Негативні фактори, які мають місце в Донбасі

змушують інвесторів задуматися про доцільність вкладення коштів, тому створення державою привабливих умов господарювання повинно компенсувати інвесторам негативні фактори, які характеризують ситуацію в регіоні. Отже, для залучення інвестицій в економіку Донбасу потрібно забезпечити інвестиційну привабливість регіону, що має стати головною перевагою регіону. Також потрібно враховувати, що загальною метою є створення умов, які забезпечать сталий розвиток Донбасу. «З позицій «гуманної економіки» формулюється й ідея сталого розвитку Донбасу – відмова від погоні за миттєвою вигодою, вміння будувати довгострокові стратегії, увага до екології; відмова від гігантизму, поворот «до людини»; формування ціннісних орієнтирів, які не дозволять застосовувати знання для досягнення невиправданих цілей» [5, с. 27]. Таким чином інвестиційна привабливість Донбасу повинна сприяти створенню необхідних умов для сталого розвитку регіону.

Для створення інвестиційної привабливості Донбасу та забезпечення його сталого розвитку державними органами пропонуються різні заходи. Так, напрями вирішення проблем Донбасу знайшли відображення у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [6]. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, за результатами аналізу основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх 20 років та проблем, що існують у сфері регіональної політики, визначено цілі державної регіональної політики до 2020 року. Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, яка полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки. Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, що передбачає: 1) виконання насамперед завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя; 2) недопущення

поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення насамперед до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг; 3) створення умов для співробітництва регіонів. Ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, що передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року передбачено, що виконання завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань Донецької та Луганської областей, забезпечуватиметься шляхом: розроблення та реалізації із залученням міжнародної допомоги комплексної Державної цільової програми щодо відновлення мирного життя, стабілізації ситуації та розвитку економіки в Донецькій та Луганській областях.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 1071 затверджено Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [7]. Метою Програми є відновлення та розбудова миру в східних регіонах України, що передбачає стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад для підвищення рівня життя населення та соціальної стійкості, стимулювання економічної активності.

Виконання Програми передбачається здійснювати протягом 2017–2020 років. Відновлення та розбудова миру в східних регіонах України здійснюватиметься за трьома стратегічними напрямками, зокрема: відновлення

критичної інфраструктури та соціальних послуг в основних сферах; економічне відновлення; підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки, що сприятиме розв'язанню проблем шляхом виконання програмних завдань.

Досягнення поставленої мети може бути забезпечено за допомогою кількох варіантів, що передбачають шляхи та способи розв'язання проблеми.

Другий варіант, що є оптимальним, передбачає модернізацію всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку (за економічним, соціальним та екологічним вимірами). Досягнення мети Програми забезпечуватиметься шляхом виконання програмних заходів за трьома стратегічними компонентами: відновлення критичної інфраструктури та основних соціальних послуг у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона навколишнього природного середовища; економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи; створення нових насамперед високотехнологічних робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу; підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки шляхом досягнення соціальної єдності та повернення довіри, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням всіх верств населення, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян, спрямованої на розв'язання проблем, розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації з метою

створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку, проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків, забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту.

В Програмі передбачено обсяг і джерела фінансування. Такими джерелами є: державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела. Водночас не зазначено звідки в державному та місцевих бюджетах з'являться кошти на модернізацію всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку. Проблема в тому й полягає, що в бюджетах різних рівнів немає достатніх фінансових ресурсів для вирішення вище означеного спектра існуючих проблем.

Таким чином є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, які передбачають низку заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань Донецької та Луганської областей. Проте проблеми Донбасу залишаються невирішеними.

У Донецькій області активізувався процес створення індустріальних парків з перспективою: «коли настане мир в регіоні, на готові майданчики, які чекають іноземних інвесторів» [8]. Згідно Витягу з Реєстру індустріальних (промислових) парків (далі – Реєстр) [9] 30.06.2017 р. включено до Реєстру Індустріальний парк «Лиманський» (м. Лиман Донецької області), якій створено на 40 років та передбачає виробництво будівельних матеріалів, що актуально в умовах відновлення інфраструктури Донбасу. 22.02.2018 року включено до Реєстру Індустріальний парк «Техносіті» (м. Костянтинівка Донецької області), який створено на 49 років для хімічного і скляного виробництва.

Інститут індустріальних парків регулюється Законом України «Про індустріальні парки» [10], де в ст. 1 передбачено, що індустріальний парк – це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою

територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку.

Закон України «Про індустріальні парки» не передбачає безпосередньо пільг, проте передбачає можливість в спеціальних нормативно-правових актах встановлювати стимули при здійсненні господарської діяльності у межах індустріального парку. Наприклад, у ст. 287 Митного кодексу України закріплено, що при ввезенні на митну територію України від оподаткування митом звільнюються: устаткування, обладнання та комплектуючі до них, матеріали, що не виробляються в Україні, які не є підакцизними товарами та ввозяться ініціаторами створення - суб'єктами господарювання, керуючими компаніями індустріальних парків для облаштування індустріальних парків; устаткування, обладнання та комплектуючі до них, що не виробляються в Україні та не є підакцизними товарами, які ввозяться учасниками індустріальних парків для здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків. Переліки такого устаткування, обладнання та комплектуючих до них, матеріалів затверджуються центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Вивільнені кошти використовуються відповідними суб'єктами для: 1) облаштування індустріальних парків, у тому числі з використанням новітніх, енергозберігаючих технологій; 2) запровадження новітніх технологій, пов'язаних з господарською діяльністю у межах індустріальних парків; 3) збільшення випуску продукції та зменшення витрат за видами господарської діяльності, передбаченими цим Законом, у межах індустріальних парків; 4) здійснення науково-дослідної діяльності у межах індустріальних парків; 5) повернення кредитів та оплати інших запозичень, використаних на

облаштування індустріальних парків та здійснення у їх межах господарської діяльності, а також для сплати відсотків за такими кредитами та запозиченнями. У ст. 93 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [11] передбачено, що у разі створення індустріального парку на землях державної чи комунальної власності земельна ділянка надається в оренду на строк не менше 30 років.

Індустріальні парки отримали розвиток у світовій практиці. «У понад 90 країнах світу функціонує більше 20 тис. індустріальних парків. Так, зокрема в Німеччині функціонує понад 200 індустріальних парків, в Туреччині – понад 260, у В'єтнамі – 200, у Польщі – понад 60, а в США та Росії – понад 40. Нині індустріальні парки є у різних країнах світу, проте цілі їх створення різні: або для забезпечення соціально-економічного розвитку, стимулювання виробничої діяльності, раціонального використання наукового потенціалу, або для покращення умов праці, збільшення зайнятості населення тощо. Сьогодні головною метою створення індустріальних парків є підвищення інвестиційної привабливості кожного регіону та країни в цілому (завдяки запровадженню пільгового оподаткування), а також створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій» [12, с. 11].

Отже, індустріальні парки це всього лише один з інструментів, який не в змозі вирішити весь спектр проблем Донбасу. А це свідчить про доцільність пошуку додаткових шляхів для вирішення проблемних питань Донбасу.

Доцільно зазначити, що держава зобов'язана задіяти всі існуючі механізми для забезпечення інвестиційної привабливості Донбасу, причому необхідно забезпечити комплексний підхід, що дозволить охопити різні сфери життєдіяльності Донбасу. Без сумніву для забезпечення інвестиційної привабливості Донбасу необхідно, в першу чергу, завершити військові дії, проте це завдання на перспективу. А на даний момент держава повинна компенсувати інвесторам ті негативні моменти, які мають місце в Донбасі, різними стимулами. Причому стимулювати доцільно інвесторів, діяльність яких відповідає найважливішим соціально-економічним напрямкам розвитку регіону та направлена на вирішення проблем, що існують в Донбасі. «Сьогодні ми

повинні погодитися з тим, що регіон потребує допомоги у створенні можливостей фінансування для модернізації» [2, с. 6]. Законодавець в змозі запропонувати реальні, а не декларативні механізми стимулювання, що дозволить вирішувати існуючі в регіоні проблеми. Разом з цим, норми права повинні передбачати не тільки стимули, а також державні гарантії для інвесторів стосовно дії стимулів у продовж часу, який встановлено законодавством. При розбудові системи надання стимулів доцільно врахувати досвід зарубіжних країн, яким довелося розв'язувати аналогічні проблеми. Також потрібно налагодити ефективний контроль з боку державних органів.

У Національній доповіді: «Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики» (далі – Нацдоповідь щодо Відродження Донбасу) [3] відмічено: «ст. 107 Договору про функціонування ЄС передбачає, що надання державної допомоги заборонено, втім Європейська комісія може ухвалити рішення про доцільність її надання у випадках, якщо вона сприяє: економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або істотним рівнем безробіття; розвитку певних видів економічної діяльності (сфер економіки), якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін. Ці положення у контексті вторинного законодавства ЄС у сфері державної допомоги визначили виокремлення регіонів за категоріями «А» і «С», на підставі чого були визначені максимально дозволені обсяги державної допомоги для різних потреб регіонів цих категорій та інших регіонів».

Також у Нацдоповіді щодо Відродження Донбасу зазначено, що згідно з положеннями Угоди, Україна (вся територія) вважатиметься недостатньо розвинутим регіоном (регіон категорії «А») принаймні до кінця 2020 р. У зв'язку з цим, Україні дозволено виділяти максимальні обсяги державної допомоги на забезпечення регіонального розвитку. Відповідно до Керівних принципів регіональної державної допомоги ЄС 2014-2020 рр. (далі – Керівні принципи) умови ст. 107(3)(а) Договору про функціонування ЄС задовольняються, якщо ВВП на душу населення є меншим або дорівнює 75%



середнього показника ЄС. (показник ВВП на душу населення в Україні на 88% нижчий за середній аналогічний показник для країн ЄС). Керівні принципи передбачають, що в регіонах може надаватися допомога на інвестиції та великим інвестиційним проектам, для новостворених малих і середніх підприємств та операційна допомога. Регіональна допомога повинна бути невід'ємною частиною стратегії регіонального розвитку з чітко визначеними цілями.

Крім цього у Нацдоповіді щодо Відродження Донбасу зроблено висновок, що згідно з «вимогами ЄС, державна допомога дозволяється в обмежених випадках. При наданні такої допомоги слід узгоджувати форми і обсяги державної допомоги, її розміри та розміри залучених інвестицій. Україна віднесена до регіонів категорії «А» (з низьким рівнем економічного розвитку), тому може виділяти значні обсяги державної допомоги до 2020 р., з урахуванням обмежень, встановлених у законодавстві ЄС, однак у відповідності з вимогами, що висуваються до такого виду допомоги у ЄС. Крім того, державна допомога на Донбасі може бути визнана сумісною з належним функціонуванням Угоди про асоціацію з ЄС, оскільки у більшій частині буде спрямована на відшкодування збитків, спричинених надзвичайними ситуаціями (воєнними діями). Приведення законодавства України у відповідність до вимог ЄС і дотримання вимог ЄС у сфері державної допомоги є одним з ключових моментів при наданні допомоги ЄС Україні на відновлення Донбасу».

Отже, адаптація законодавства України до законодавства ЄС не є перешкодою для встановлення на державному та регіональному рівнях стимулів стосовно інвестицій у відновлення Донбасу.

Таким чином, з урахуванням існуючих проблем у Донбасі, доцільно запропонувати створення спеціального режиму господарювання, який буде передбачати наступні напрями стимулювання:

А) Обов'язкового стимулювання потребують суб'єкти господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництва нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків в регіони. «Стан будівельної галузі

погіршився завдяки АТО. Це було пов'язано з галузевими питаннями будівельних компаній, оскільки вони дуже чутливі до факторів макроекономічного середовища. З цієї причини основним викликом щодо забезпечення ефективності будівельної галузі в цілому є необхідність мінімізації негативного впливу зовнішнього економічного середовища шляхом стратегічного планування та управління розвитком будівельного сектору» [2, с. 6]. Для таких суб'єктів господарювання доцільно передбачати наступні стимули: звільнення від податку на прибуток впродовж трьох-п'яти років; пільги на відрахування з заробітної плати в різні державні фонди при працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб і жителів Донбасу; безпроцентні або з мінімальними відсотками кредити в державних банках; спрощення процедури реєстрації дозвільних документів на здійснення будівництва об'єктів інфраструктури і житлових будинків та введення цих об'єктів в експлуатацію; спрощення процедури оформлення договору оренди або права власності на земельні ділянки для здійснення будівельної діяльності на території Донбасу; звільнення від земельного податку.

Б) Стимулювання потребують суб'єкти господарювання, які створюють нові робочі місця, а також реконструюють і модернізують існуючі робочі місця для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донбасу. Для таких суб'єктів господарювання доцільно передбачати наступні стимули: звільнення від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання (продажу) продукції, послуг, робіт власного виробництва, що виготовлена на території Донбасу; звільнення від мита та податку на додану вартість при ввезенні на територію України матеріалів та обладнання, що необхідні для власного виробництва; пільги на відрахування з заробітної плати в різні державні фонди при працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб і мешканців Донбасу; безпроцентні або з мінімальними відсотками кредити в державних банках.

В) Стимулювати потрібно розвиток малого та середнього підприємництва в регіоні, завдяки якому можливо вирішити проблеми працевлаштування в

Донбасі. Основними проблемами розвитку малого і середнього підприємництва в регіоні є: низький рівень інвестиційної привабливості Донбасу, нестабільність фінансової системи, девальвація гривні, нестабільність нормативно-правового регулювання у сфері оподаткування, висока вартість кредитних ресурсів для суб'єктів малого та середнього підприємництва, труднощі залучення нових бізнес партнерів і забезпечення конкурентоспроможності продукції і т. п. Причому стимулювати потрібно суб'єктів малого та середнього підприємництва, які є внутрішньо переміщеними особами та/або мешканцями Донбасу. Для таких суб'єктів господарювання доцільно передбачати наступні стимули: звільнення від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання (продажу) продукції, послуг, робіт власного виробництва, що виготовлена на території Донбасу; звільнення від мита та податку на додану вартість при ввезенні на територію України матеріалів та обладнання, що необхідні для власного виробництва; пільгові кредити в банках для розвитку малого і середнього підприємництва; пільги на відрахування з заробітної плати в різні державні фонди при працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб і мешканців Донбасу; звільнення від перевірок державними органами.

Г) Стимулювання потребує процес диверсифікації регіональної економіки. «В умовах стрімкої зміни геополітичних реалій і ведення військових дій на території Донецької та Луганської областей особливої актуальності для економіки набуває пошук шляхів і механізмів реформування регіональних економічних комплексів, визначення перспектив диверсифікації регіональної економіки. Від успішного вирішення цих питань залежать перспективи створення нових робочих місць, рівень і динаміка заробітної плати, доходи місцевих бюджетів, а в кінцевому підсумку – соціально-економічна стабільність в регіоні» [13, с. 220]. Системні проблеми економічного розвитку Донбасу, що пов'язані з застарілою промисловістю та які загострилися в умовах військового конфлікту потребують негайного вирішення. «Усі старопромислові регіони рано чи пізно заходять у глухий кут історії, та їхній подальший розвиток залежить від ефективності державної політики щодо таких територій.

Досвід Рура – німецького Донбасу – свідчить, що перезавантаження можливе: за кількадесят років «кузня Круппа» здобула визначність як культурна столиця Європи» [5, с. 25]. Для суб'єктів господарювання, які вирішують проблеми диверсифікації регіональної економіки доцільно передбачати наступні стимули: звільнення від податку на прибуток впродовж п'яти років; звільнення від мита та податку на додану вартість при ввезенні на територію України матеріалів та обладнання, що необхідні для власного виробництва; пільги на відрахування з заробітної плати в різні державні фонди при працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб і мешканців Донбасу; безпроцентні або з мінімальними відсотками кредити в банках або в інших фінансових установах.

Підводячи підсумки доцільно зазначити, що інвестиційна привабливість є дієвим важелем для вирішення проблем України, в цілому, та Донбасу, зокрема. Проте, на сьогодні, у державі не створено належних умов для забезпечення інвестиційної привабливості, тому проблеми Донбасу залишаються невирішеними. Вирішення проблем Донбасу можливо лише у тому випадку, якщо у законодавстві України буде передбачено спеціальний режим господарювання з дієвими, а не декларативними стимулами для інвесторів, гарантовано стабільність цих стимулів та захист прав і законних інтересів інвесторів. Причому потрібно не тільки законодавчо закріпити ті чи інші норми права, а також забезпечити їх чітке виконання. Найчастіше саме перепони з боку чиновників не дозволяють на практиці реалізувати можливості, передбачені законодавством України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Аранчій Д. С., Гончаренко С. А. Інвестиційна привабливість підприємств: сутність, фактори впливу та оцінка існуючих методик аналізу. *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії*. 2011. Вип. 3. Т. 2. С. 59-64.
2. Tochonov I., Kalashnikova T., Hordiienko V. The role of the donetsk oblast construction sector in renovation of the territories. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 4(50). С. 5-9.

3. Лібанова Е.М. Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики: національна доповідь / НАН України. Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. Київ, 2015. 168 с. URL: [http://nbuviar.gov.ua/images/naukmon/Vidrodgennya\\_Donbasu.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/naukmon/Vidrodgennya_Donbasu.pdf).
4. Yefremenko V., Gavrysh O. Socio-economic consequences of military conflicts in the donetsk region and priority areas of the regional renewal. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 4(50). С. 10-14.
5. Попова Г. Ю. Проблеми відновлення економіки Донбасу в контексті модернізації локальних ринків. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 3(49). С. 25-30.
6. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.
7. Про затвердження державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. Ст. 248.
8. На Донетчине намерены развивать индустриальные парки для потенциальных инвесторов. Вчасно. Информационное агентство. 29 сентября 2017 г. URL: <https://vchasnoua.com/donbass/53267-na-donetchine-namereny-razvivat-industrial-nye-parki-dlya-potentsial-nykh-investorov>.
9. Витяги з Реєстру індустріальних (промислових) парків. Офіційний веб-портал Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fe6ba4bd-355d-48b1-9979-211b399b1987&title=VitiagiZRestruIndustrialnikh-promislovikh-Parkiv>.
10. Про індустріальні парки: Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст. 212.
11. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

12. Вакуленко В.Л. Пільгове оподаткування як засіб активізації залучення іноземних інвестицій (зарубіжний досвід). *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 10. Ч. 2. С. 9-12.

13. Макогон Ю.В. Причини і чинники економічної кризи в Україні в умовах військово-політичного протистояння на сході країни. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 2(48). С. 220-235.

**Братченко Я.В.,**  
начальник юридичного відділу  
Донецької торгово-промислової палати, м. Краматорськ

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЕДЕННЯ БІЗНЕСУ В ДОНЕЦЬКОМУ РЕГІОНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Донецька ТПП – це організація, що створена для підтримки бізнесу, створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, всебічному розвитку усіх видів підприємництва. Ми виступаємо як платформа для спілкування бізнесу з представниками влади при вирішенні проблемних питань.

С початку проведення АТО (а також зараз з початком проведення ООС) Донецька ТПП отримує велику кількість звернень від підприємств області стосовно проблем, пов'язаних з веденням господарської діяльності.

Серед проблемних питань з якими стикаються підприємства регіону (які актуальні зараз) можна виділити наступні:

### 1) Знищення та пошкодження майна

Втрата та пошкодження майна, в наслідок бойових дій та протиправних дій третіх осіб. Існуючий на сьогоднішній день порядок не дає можливості зняти таке майно з балансу підприємства. Відсутні дієві механізми оцінки та відшкодування збитків підприємств. Відсутнє кредитування для відновлення бізнесу на пільгових умовах. Багато підприємств та підприємців, вимушені припиняти свою діяльність.

2) Втрата первинної документації та неможливість її відновлення.

У зв'язку з тим, що багато підприємств фактично перестали існувати, у контрагентів які здійснювали з ними операції відсутня можливість відновлення первинної документації, що була втрачена у період проведення АТО.

3) Величезна кількість випадків коли закордонні партнери та підприємства з інших регіонів України відмовляються від співпраці з підприємствами нашого регіону(певні ризики).. Відмовляються від виконання договірних зобов'язань.

4) Обмеження доступу до майна та земель підприємств в наслідок проведення заходів в рамках АТО/ООС. Аграрні підприємств, фермерські господарства втратили доступ та не мають можливості обробляти земельні ділянки. Майно підприємств використовується для розміщення військових підрозділів збройних сил України. (деякі ділянки заміновані, фортифікаційні споруди та інше) Це позбавляє підприємства можливості провадити свою господарську діяльність. Відсутність коштів для сплати податків.

5) Вирішення суперечок з органами ДФС, у тому числі у судовому порядку.

Проведення АТО/ООС, відсутність державної підтримки у достатньому обсязі значно ускладняють здійснення господарської діяльності підприємствами регіону, внаслідок чого відбулося зниження виробництва/надання послуг, скорочення обсягів надходження коштів від реалізації продукції, що зумовило несвоєчасну сплату податків та обов'язкових платежів. Штрафні санкції стають непосильною ношею для підприємств, що призводить до того, що підприємства вимушені припиняти свою діяльність або змінювати місце реєстрації та провадження діяльності на інші регіони України. Така ситуація загрожує ще більшим погіршенням соціально-економічного стану регіону.

У цій ситуації введення мораторію на застосування штрафних санкцій за прострочення виконання податкових зобов'язань та розробка спрощеного механізму надання відстрочення/розстрочення виконання податкових

зобов'язань підприємствам, які здійснюють свою діяльність на території проведення АТО, дозволить підприємствам зберегти робочі міста.

Доцільно саме зараз ввести податкові канікули на території проведення АТО/ООС для відновлення бізнесу регіону.

Для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, був прийнятий Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02 вересня 2014 року № 1669 (далі – Закон 1669). (ст.1 «період проведення антитерористичної операції - час між датою набрання чинності Указом Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України" від 14 квітня 2014 року № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України»).

Цей нормативний акт передбачає ряд пільг, які полягають, у тому числі , в незастосуванні штрафних та фінансових санкцій за несвоєчасне виконання обов'язків/зобов'язань в строки, передбачені договорами (контрактами, угодами тощо) або нормативними актами, що в свою чергу могло вплинути на значне покращення фінансового стану підприємств на період проведення антитерористичної операції.

Але на практиці органи ДФС для незастосування штрафних та фінансових санкцій вимагають від підприємств надавати сертифікат Торгово-промислової палати України про засвідчення форс-мажорних обставин, що не передбачено законодавством. Отже, суб'єкти господарювання вимушені відстоювати своє право у суді. Але не всі мають можливість звернутися до суду за захистом своїх прав (це обумовлено відсутністю коштів: судовий збір, транспортні витрати, послуги юриста)..

На даний час залишається проблемним питання, які вирішуються на користь платників податків, але у судовому порядку:



## **1. Нарахування штрафних та фінансових санкцій за невиконання обов'язків платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.**

В п. 9-4 Розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010р №2464 чітко прописано, що суб'єкти господарювання, які перебувають на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводилася АТО, звільняються від виконання своїх обов'язків на період з 14.04.2014 року до закінчення АТО або військового чи надзвичайного стану. Підставою для такого звільнення є заява платника єдиного внеску, яка подається ним до органу доходів і зборів за основним місцем обліку або за місцем його тимчасового проживання у довільній формі не пізніше 30 календарних днів, наступних за днем закінчення АТО.

Відповідальність, штрафні та фінансові санкції, передбачені цим Законом за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14.04.2014 року до закінчення АТО, до платників єдиного внеску, не застосовуються.

**Верховний суд у своєму рішенні від 30.03.2018 р у справі № 812/292/18 (зразкова справа)** зазначив, що саме перебування платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводилася АТО, є підставою для зупинення застосування до таких платників заходів впливу та стягнення і відповідальності за порушення Закону № 2464-VI. Отже, позивач звільняється від відповідальності за несвоєчасну сплату єдиного внеску з 14 квітня 2014 року до закінчення АТО за умови перебування його на обліку органу доходів і зборів, розташованому на території населеного пункту, де проводилася така операція. **Водночас Верховний Суд зазначає, що Закон № 2464-VI не скасовує обов'язків платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а надає можливість на період АТО не виконувати їх у встановлені строки (своєчасно) та в повному обсязі.**

Цю ж правову позицію ми можемо відстежити і в інших рішеннях Верховного Суду з аналогічних питань щодо сплати ЕСВ на території проведення АТО.

Але на практиці органи ДФС продовжують надсилати суб'єктам господарювання вимоги про сплату ЕСВ, а для незастосування штрафних та фінансових санкцій вимагають від суб'єктів господарювання надавати сертифікат Торгово-промислової палати України про засвідчення форс-мажорних обставин, що не передбачено законодавством. (також не передбачено Регламентом засвідчення ТПП України та регіональними ТПП форс-мажорних обставин).

Крім того, вимога про сплату недоїмки (або рішення про нарахування штрафних та фінансових санкцій) є виконавчим документом, і факт їх надіслання ДФС породжує у платника певні обов'язки (сплатити суми недоїмки та штрафів разом з нарахованою пенею). Подальше ж невиконання платником єдиного внеску такої вимоги/рішення чи не оскарження вимоги/рішення в судовому порядку породжує обов'язок ДФС надіслати вимогу/рішення про сплату недоїмки /штрафу, пені до підрозділу державної виконавчої служби (ч. 4 ст. 25 вказаного Закону).

Отже, суб'єкти господарювання вимушені відстоювати своє право у суді. Але не всі мають можливість звернутися до суду за захистом своїх прав (це обумовлено відсутністю коштів: судовий збір, транспортні витрати, послуги юриста).

**Можливі шляхи вирішення:** внести зміни до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010р №2464, а саме зазначити, що «перебування платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводилася АТО, є підставою для зупинення застосування до таких платників заходів впливу та стягнення і відповідальності за порушення Закону № 2464-VI. Платники не звільняються від обов'язку

нараховувати та сплачувати ЄСВ на період АТО, а мають право **на період АТО не виконувати свої обов'язки у встановлені строки (своєчасно).**

**2. Застосування санкцій, передбачених Законом України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23.09.1994р №185/94 при несвоєчасних розрахунках в іноземній валюті за зовнішньоекономічними контрактами.**

Пунктом 4 статті 11 Закону України № 1669, були внесені зміни до Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», а саме «частину першу статті 4 викласти в такій редакції:

«Порушення резидентами, крім суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції на період її проведення, строків, передбачених статтями 1 і 2 цього Закону або встановлених Національним банком України відповідно до статей 1 і 2 цього Закону, тягне за собою стягнення пені за кожний день прострочення у розмірі 0,3 відсотка суми неoderжаної виручки (вартості недопоставленого товару) в іноземній валюті, перерахованої у грошову одиницю України за валютним курсом Національного банку України на день виникнення заборгованості. Загальний розмір нарахованої пені не може перевищувати суми неoderжаної виручки (вартості недопоставленого товару);»

Але на практиці органи ДФС для незастосування санкцій у вигляді пені вимагають від суб'єктів господарювання надавати сертифікат Торгово-промислової палати України про засвідчення форс-мажорних обставин, що не передбачено законодавством. (також не передбачено Регламентом засвідчення ТПП України та регіональними ТПП форс-мажорних обставин). Отже, суб'єкти господарювання вимушені відстоювати своє право у суді. Судові рішення приймаються на користь платників податків. Але не всі мають можливість звернутися до суду за захистом своїх прав (це обумовлено відсутністю коштів: судовий збір, транспортні витрати, послуги юриста)

**3. Нарахування орендної плати за користування земельними ділянками (майном) державної та комунальної власності суб'єктами**

господарювання, які здійснюють діяльність на всій території проведення АТО за період з 14.04.2014р – дати набрання чинності Указу Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України" від 14 квітня 2014 року № 405/2014 та по 08.06.2016 р. – дати набрання чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо безперешкодної діяльності органів місцевого самоврядування» від 17.05.2016р №1365 (далі – Закон №1365), яким були внесені зміни до ст.4,6 Закону №1669, які передбачають звільнення суб'єктів господарювання від плати за користування земельними ділянками (майном) державної та комунальної власності тільки в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, або які розташовані на лінії зіткнення.

Нарахування штрафних санкцій за несвоєчасну сплату орендної плати.

Під час проведення АТО з метою забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні проведення АТО або переселилися з неї під час її проведення, прийнято Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» № 1669-VII від 02.09.2014 року (далі – Закон №1669).

Відповідно до ст. 6 Закону № 1669, встановлено, що **під час проведення АТО передбачено звільнення суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення АТО, від сплати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності.**

Ст. 6 Закону № 1669 не містить умов наявності форс-мажорних обставини або обставин непереборної сили у якості підстав для такого звільнення.

Згідно Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» щодо безперешкодної діяльності органів місцевого самоврядування» від 17.05.2016р

№1365 (далі – Закон №1365) були внесені зміни до ст.4,6 Закону №1669, які передбачають звільнення суб'єктів господарювання від плати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності тільки в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, або які розташовані на лінії зіткнення. Цей Закон набрав чинності 08.06.2016р.

**У зв'язку з вищевикладеним, суб'єкти господарювання, що здійснюють свою діяльність на всій території проведення АТО, підпадають під дію норми ст. 6 Закону 1669, якою звільнюються від сплати орендної плати за період з 14.04.2014р - дати набрання чинності Указу Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України" від 14 квітня 2014 року № 405/2014 та по 08.06.2016 р.**

Але на практиці органи ДФС вимагають сплачувати оренду за період з 14.04.2014р по 08.06.2016р суб'єктам господарювання, що здійснюють свою діяльність на території проведення АТО, а для незастосування санкцій за несвоєчасну сплату вимагають від суб'єктів господарювання надавати сертифікат Торгово-промислової палати України про засвідчення форс-мажорних обставин, що не передбачено законодавством. (також не передбачено Регламентом засвідчення ТПП України та регіональними ТПП форс-мажорних обставин).

Отже, суб'єкти господарювання вимушені відстоювати своє право у суді. Судові рішення приймаються на користь платників податків. Але не всі мають можливість звернутися до суду за захистом своїх прав (це обумовлено відсутністю коштів: судовий збір, транспортні витрати, послуги юриста)

**Можливі шляхи вирішення:** внести зміни до Податкового кодексу України, а саме п. 38.7 підрозділу 10 розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України, доповнити абзацом такого змісту:

«Не нараховується та не сплачується у період з 14 квітня 2014 року по 08 червня 2016 року плата за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, що розташовані на ВСІЙ території проведення АТО та перебувають у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, фізичних осіб або суб'єктів господарювання. Нараховані та сплачені за період з 14 квітня 2014 року по 08 червня 2016 року суми плати за землю вважаються надміру сплаченими грошовими зобов'язаннями та підлягають поверненню.»

**Зельдіна О.Р.,**

доктор юридичних наук,  
професор, завідувачка сектором проблем  
реалізації господарського законодавства,  
Керівник Центру з підготовки  
незалежних експертиз у  
сфері права та економіки  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

**Гостєва О.Ю.,**

провідний економіст сектору проблем  
реалізації господарського законодавства  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

**Гришко В.В.,**

провідний юрист сектору проблем  
реалізації господарського законодавства  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ТЕХНОЛОГІЧНИХ ТА ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ ЯК НАПРЯМ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ ДОНБАСУ**

Соціально-економічна та політична ситуація Донецької та Луганської областей обумовили чотири блока проблем Донбасу, а саме проблеми,

пов'язані з: тривалим збройним конфліктом та близькістю з лінію зіткнення, наслідком цього є зруйновані об'єкти інфраструктури та житлового фонду; необхідністю забезпечення житлом і працевлаштування внутрішньо переміщених осіб; розривом традиційних зв'язків суб'єктів господарювання, необхідністю забезпечення нових ринків придбання сировини, збуту готової продукції, а також об'єктивною доцільністю реконструкції засобів виробництва, які не відповідають сучасним умовам господарювання; зміною структури промисловості в регіоні.

Для вирішення зазначених проблем необхідні значні фінансові ресурси. Однак грошових коштів, що передбачено в державному та місцевих бюджетах, на вирішення цих проблем недостатньо. Отже, потрібно знайти альтернативні джерела фінансування. Такими джерелами можуть бути інвестиційні надходження іноземних та національних інвесторів. Проте для інвесторів необхідно створити привабливі умови господарювання, що можливо шляхом запровадження спеціального режиму господарювання. На сьогодні діюче законодавство України передбачає різновиди спеціального режиму господарювання, які мають потенціал для забезпечення залучення інвестиційних надходжень у економіку Донбасу. До таких спеціальних режимів господарювання доцільно віднести: індустриальні парки та технопарки.

Передусім розглянемо спеціальний режим індустриального парку. «Індустриальні парки – це перевірений часом та міжнародним досвідом механізм залучення інвестицій, збільшення зайнятості населення, збалансованого регіонального розвитку, підтримки місцевих виробників, сприяння малому та середньому підприємству» [1, с. 60].

Історія формування та розвитку індустриальних парків в Україні сягає 90-х років, коли зважаючи на успішний світовий досвід, ряд регіонів України ініціювали створення таких парків на своїх територіях [2, с. 510-511]. Так, індустриальні парки були включені до стратегій соціально-економічного розвитку більшості регіонів України: у 2006 р. – Рівненської і Київської областей, у 2007 р. – Івано-Франківської, Львівської, Донецької і Вінницької

областей, у 2008 р. – Кіровоградської, Тернопільської, Луганської і Херсонської областей, у 2010 р. – Запорізької, Харківської, Сумської областей та Автономної Республіки Крим, у 2011 р. – Дніпропетровської, Одеської, Житомирської, Миколаївської областей, у 2012 р. – Волинської області. У деяких регіонах були прийняті окремі детальні програмні та інші документи щодо створення та розвитку індустріальних парків на їх територіях, зокрема в 2007 р. рішенням Харківської обласної ради затверджено «Програму створення індустріального парку «Рогань» в Харківській області», у 2008 р. рішенням Закарпатської обласної ради – «Програму створення індустріальних парків на території Закарпатської області на 2008-2012 роки», у 2011 р. рішенням Одеської обласної ради – «Концепцію створення індустріальних (промислових) парків в Одеській області» [3; 4].

В Україні існує законодавча база щодо створення і функціонування індустріальних парків, а саме: Конституція України [5], Господарський кодекс України [6], Цивільний кодекс України [7], Земельний кодекс України [8], Податковий кодекс України [9], Митний кодекс України [10], Закон України «Про індустріальні парки» [11], Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12], інші законодавчі акти України, Концепція створення індустріальних (промислових) парків [13], а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основоположним нормативно-правовим актом, що визначає правові та організаційні засади створення і функціонування індустріальних парків на території України з метою забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, активізації інвестиційної діяльності, створення нових робочих місць, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури є Закон України «Про індустріальні парки».

Згідно п. 1.3. ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки» індустріальний (промисловий) парк – це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники



індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку.

У 2015 році ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки» було доповнено п. 6 (1), яким передбачено можливість створення транскордонного індустріального парку, що в умовах поширення транскордонного співробітництва є досить актуальним. Пунктом 6 (1) ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки» визначено, що транскордонний індустріальний парк - це індустріальний парк, що створюється і функціонує на підставі міжнародного договору України, який укладається між урядами держав або уповноваженими ними ініціаторами створення. Порядок створення і функціонування таких індустріальних парків регулюється міжнародними договорами України [14].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про індустріальні парки» створення і функціонування індустріальних парків на території України здійснюються на таких засадах: 1) вільного доступу до інформації про можливість використання земель для створення індустріальних парків; 2) конкурентності у виборі керуючої компанії на землях державної та комунальної власності; 3) гарантування прав на земельні ділянки у межах індустріального парку; 4) державної підтримки створення індустріальних парків; 5) державного стимулювання залучення інвестицій в індустріальні парки. Функціональне призначення індустріального парку визначається концепцією відповідного індустріального парку. Особливості правового регулювання залежно від функціонального призначення індустріального парку та відповідні зобов'язання ініціатора створення та керуючої компанії індустріального парку визначаються договором про створення та функціонування індустріального парку.

До суб'єктів режиму індустріального парку законодавець відносить:

ініціатора створення індустріального парку, яким є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що згідно з Конституцією України здійснює

право власника на землю від імені Українського народу і відповідно до закону наділений повноваженнями розпорядження землею, а також юридична або фізична особа – власник чи орендар земельної ділянки, яка може бути використана та пропонується ним для створення індустріального парку;

керуючу компанію індустріального парку, яка створена згідно із законодавством України юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, з якою ініціатором створення укладений договір про створення та функціонування індустріального парку. Керуюча компанія здійснює основну частину організаційно-господарських повноважень, пов'язаних зі створенням та функціонуванням індустріального парку;

учасника індустріального парку, а саме: суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, зареєстрований на території адміністративно-територіальної одиниці України, в межах якої розташований індустріальний парк, який згідно із законодавством набув право на земельну ділянку та/або інший об'єкт (частину об'єкта) нерухомого майна у межах індустріального парку та уклав з керуючою компанією договір про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку відповідно до концепції індустріального парку.

Згідно із Законом України «Про індустріальні парки» джерелами фінансування облаштування індустріального парку можуть бути кошти державного та місцевих бюджетів, виділені в порядку та обсягах, передбачених законодавством, кошти приватних інвесторів, у тому числі залучені за моделлю державно-приватного партнерства, залучені кошти, включаючи кредити банків та інших фінансово-кредитних установ, кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.

Аналіз законодавства України свідчить, що характерними рисами створення та розвитку індустріальних парків є: розташування поблизу, але не в межах населеного пункту; земельна ділянка з функціональним призначенням під промислове будівництво; наявність великих транспортних вузлів (дороги, аеропорт, морський порт, залізничні шляхи); єдина концепція комплексу; надання комунікаційних послуг будь якого типу, необхідних для організації

виробничого процесу; наявність виробничих, складських офісних приміщень у межах території індустріального парку; професійна та ефективна система організації під'їзних шляхів, місця стоянки вантажного та легкового автотранспорту, зони завантаження-розвантаження, контрольної-пропускної зони тощо; підтримка розвитку проекту органами влади; наявність професійної управлінської компанії. Отже, ефективне функціонування індустріального парку полягає у: близькості до основних транспортних коридорів (морські порти, аеропорти, автомагістралі, залізниця, річкові канали, трубопроводи); високого професійного рівня та вартості робочої сили; можливості підведення необхідних комунікацій; близькості до сировини та матеріальних ресурсів [15, с. 347].

Законом України «Про індустріальні парки» для стимулювання розвитку індустріальних парків передбачено державну підтримку щодо:

1) облаштування індустріальних парків, яке може здійснюватися за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законодавством. Уповноважений державний орган, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад у порядку, передбаченому законодавством, щороку подають пропозиції до проекту Державного бюджету України та проектів рішень про відповідні місцеві бюджети щодо фінансової підтримки облаштування індустріальних парків. До пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту не залучаються ініціатори створення - суб'єкти господарювання та керуючі компанії індустріальних парків у разі будівництва об'єктів у межах індустріальних парків. З метою державної підтримки створення та функціонування індустріальних парків керуючим компаніям та ініціаторам створення - суб'єктам господарювання за рахунок коштів, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, надаються безвідсоткові кредити (позики), цільове фінансування на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків;

2) керуючих компаній індустріальних парків. Так, керуючим компаніям надається державна підтримка, передбачена законодавчими актами України;

3) учасників індустріальних парків, зокрема до пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту не залучаються учасники індустріальних парків у разі будівництва об'єктів у межах індустріальних парків.

Таким чином, Законом України «Про індустріальні парки» для стимулювання розвитку індустріальних парків передбачено державну підтримку у вигляді: звільнення керуючих компаній та учасників індустріального парку від пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту; надання керуючим компаніям та ініціаторам створення – суб'єктам господарювання безвідсоткових кредитів, цільового фінансування на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків; звільнення керуючих компаній та учасників індустріального парків від сплати ввізного мита при ввезенні устаткування, обладнання та комплектуючих до них, що не виробляються в Україні та не є підакцизними товарами.

Проведений аналіз демонструє, що індустріальні парки створюються у Донбасі з перспективою [16; 17]. Проблеми, які існують у Донбасі, цей режим господарювання на сьогодні не вирішує, так як передбачені законодавством стимули не дозволяють залучити інвесторів.

Це підтверджує низка вчених, які досліджують питання створення і функціонування режиму індустріального парку. Так, Долженков О.В. зазначає, що практична реалізація положень Закону України «Про індустріальні парки» виявила недосконалість та неефективність норм чинного законодавства, зокрема в частині відсутності дієвих інвестиційних стимулів. Закон України «Про індустріальні парки» є неефективним інструментом для створення мережі індустріальних парків в Україні та залучення інвестицій в країну» [1, с. 58]. Бенювська Л.Я. наполягає, що хоча в Україні і розроблено трирівневу систему стимулювання індустріальних парків, однак існуючі стимули є не настільки вагомими, як допустимо у сусідніх країнах, де використовуються пільги при оподаткуванні, прибутку, ПДВ, земельного, транспортного податку, а

задекларована в Законі можливість отримання коштів з державного чи місцевих бюджетів не є обов'язковою, а в умовах бюджетного дефіциту зводиться до нуля» [2, с. 512].

Все вищезазначене свідчить про доцільність встановлення законодавцем додаткових стимулів для вирішення проблемних питань Донбасу в умовах режиму індустріального парку.

Для розвитку Донбасу законодавець повинен запропонувати таку систему стимулів, що забезпечить привабливість регіону для інвесторів, незважаючи на збройний конфлікт. Законодавець повинен усвідомити, що залучити інвестора на територію, де має місце збройний конфлікт можливо тільки шляхом закріплення дієвих, а не декларативних стимулів.

Враховуючи специфіку регіону потрібно передбачати податкові, митні, фінансові, адміністративні стимули. Зокрема, є сенс при здійсненні господарської діяльності у межах індустріального парку, що направлена на зміну структури промисловості в регіоні, створення нових робочих місць для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, забезпечення нових ринків придбання сировини, збуту готової продукції звільнити від оподаткування прибуток учасників індустріального парку, отриманий в результаті здійснення такої господарської діяльності у межах індустріального парку; звільнити учасників індустріального парку від обов'язку сплати військового збору; звільнити від оподаткування податком на додану вартість та стягнення мита операції з ввезення на митну територію України устаткування, обладнання та комплектуючих; передбачати підвищення норм податкової амортизації основних засобів; скоротити до мінімуму дозвільні документи, що пов'язано зі здійсненням господарської діяльності у межах індустріального парку; передбачити пільгове кредитування інвестиційних проектів, державні гарантії на отримання кредитних ресурсів. При цьому доцільно встановити цільове використання наданих стимулів.

Якщо індустріальні парки являють собою юридично відокремлені цілісні земельні ділянки, призначені для розміщення промислового виробництва, для

яких досить часто поширюються спеціальні режими економічної діяльності та в окремих випадках особливий податковий режим, відмінний від загального. У даному випадку державна підтримка при застосуванні широкого спектру інструментів (податкові канікули, пільгові податкові ставки, інвестиційний податковий кредит тощо) спрямована насамперед на здійснення інженерної підготовки ділянки, забезпечення постачання газу, електричної та теплової енергії, води, функціонування системи водовідведення, проведення та налагодження транспортних комунікацій (автомобільні дороги, доступ до портів, аеропортів, залізничних колій) і розбудову прикладної інфраструктури (адміністративні будівлі, складські приміщення тощо), що дозволить значно зменшити витрати інвесторів [18, с. 32]. В свою чергу технопарки є формами системи співпраці комерційної організації, науково-технічного центру та підприємства (суб'єкта підприємницької діяльності – комерційної юридичної особи), орієнтованих на виробництво високотехнологічної продукції [19, с. 13-14].

Основна відмінність технопарків від індустріальних парків полягає в тому, що технопарки сприяють розробленню та впровадженню нових технологій у виробництво, для них є обов'язковою присутність науково-дослідного складника у вигляді наукових інститутів, центрів, університетів. На відміну від них індустріальні парки забезпечують підприємства інфраструктурою для здійснення їх основної діяльності [20, с. 17].

Законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [21] визначено правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технопарків. Згідно ст. 1 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» технологічний парк (технопарк) - юридична особа або група юридичних осіб (учасники технологічного парку), що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків з виробничого

впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» спеціальний режим інноваційної діяльності запроваджується для технологічного парку строком на 15 років і діє при виконанні проектів технологічного парку. Державне сприяння інноваційній діяльності технологічних парків здійснюється шляхом державної фінансової підтримки та цільового субсидювання проектів технологічних парків. Ст. 6 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» вказує, що для фінансової підтримки проектів технологічних парків запроваджується бюджетна програма підтримки діяльності технологічних парків. Для реалізації проектів технологічних парків щорічно в Державному бюджеті України за бюджетною програмою підтримки діяльності технологічних парків визначаються кошти, що спрямовуються на: повне або часткове (до 50 відсотків) безвідсоткове кредитування (на умовах інфляційної індексації) проектів технологічних парків; повну або часткову компенсацію відсотків, сплачених виконавцями проектів технологічних парків комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування проектів технологічних парків. Порядок надання фінансової підтримки технологічним паркам, їх учасникам та спільним підприємствам для реалізації проектів технологічних парків встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Технопарки можна розглядати з кількох точок зору [22]:

*По-перше*, технопарк, як особливий вид вільної економічної зони, на території якої посилено розвивається розробка наукоємної продукції, формуються нові кадри, технічно-впроваджувальні зони. Таке розуміння технопарку відповідає вимогам тих процесів, що відбуваються у світовій економіці.

*По-друге*, наука дає стимул розвитку бізнесу, головним чином – малого, що дозволяє говорити про технопарки, як про форму підтримки малого

підприємництва, як головний чинник розвитку конкурентного середовища в Україні.

*По-третє*, саме в технопарках наука отримує фінансові та інші додаткові можливості для ведення фундаментальних і прикладних досліджень. А це означає, що наука стає більш незалежною від державного впливу. У зв'язку з цим технопарки є привабливою формою підтримки вітчизняної науки.

В Україні є певний досвід функціонування технопарків. Із 1999 року в Україні розбудовували декілька видів технопаркових структур, основними з яких були технологічні та наукові парки, які на законодавчому рівні в рамках національних програм могли розраховувати на певні преференції з боку держави та непряму державну підтримку. Бізнес-інкубатори, інноваційні центри, центри підтримки підприємництва, інші інноваційні структури та елементи інноваційної інфраструктури реальної державної підтримки навіть на реалізацію інноваційних проектів не одержували [23].

Основним завданням технопарків є залучення фінансових коштів у сферу інновацій, що стимулює зростання інновацій у сфері високих технологій. Це можливо досягнути шляхом взаємодії капіталу й вищого навчального закладу, чия науково-дослідницька та технологічна діяльність повинна фінансуватися за рахунок цього капіталу. Проте практика демонструє, що технопарки в Україні, на жаль, не стали інструментом для залучення інвестицій в економіку України. Проблема у тому, що стимули, які передбачено законодавством України не сприяють притоку інвестиційних надходжень. Тобто законодавець повинен змінити відношення до цього режиму господарювання й передбачити дієвий механізм стимулювання інвесторів.

Підводячи підсумок доцільно зазначити, що законодавство України передбачає спеціальні режими господарювання, які можна використовувати для вирішення проблем Донбасу. Проте для цього законодавець повинен переглянути встановлені стимули для суб'єктів спеціального режиму господарювання та запропонувати потенціальному інвестору не декларації, а дієві механізми стимулювання. Це дозволить вирішувати проблеми, що стоять



перед державою, в цілому, та Донбасом, зокрема, а не постійно говорити про абстрактні можливості.

#### **Список використаних джерел:**

1. Долженков О.В. Індустріальні парки як механізм вирішення стимулювання інвестиційно-промислової діяльності в Україні. LEX PORTUS. 2017. № 6(8). С. 57-64.

2. Беновська Л.Я. Індустріальні парки як інструмент розвитку регіональної економіки: теоретичні аспекти. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 3(107). С. 509-517.

3. Єгорова О. О. Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні. Аналітична записка. *Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України*: URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1340>.

4. Молдаван О. О. Доцільність запровадження індустріальних парків в Україні. *Економіка промисловості*. 2011. № 2-3. С 3-9.

5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

6. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144.

7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

8. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

9. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №№ 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.

10. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 44–45, 46–47, 48. Ст. 552.

11. Про індустріальні парки: Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст. 1186.

12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

13. Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2006 р. № 447-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 31. Стор. 146. Ст. 2240.

14. Про індустріальні парки: Закон України від 04 липня 2013 р. № 406-VII: поточна редакція станом на {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 406-VII від 04.07.2013, ВВР, 2014, № 20-21, ст.712 № 818-VIII від 24.11.2015, ВВР, 2016, № 2, ст.16}. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5018-17>.

15. Бойко О., Черненко С. Світовий досвід розвитку інноваційної сфери виробництва у країнах Європейського Союзу та Україні. *Журнал Європейської економіки*. 2015. Том 14(№3). С. 341-361.

16. На Донетчине намерены развивать индустриальные парки для потенциальных инвесторов. *Вчасно. Інформаційне агентство*. 29 сентября 2017 г. URL: <https://vchasnoua.com/donbass/53267-na-donetchine-namereny-razvivat-industrial-nye-parki-dlya-potentsial-nykh-investorov>.

17. Витяги з Реєстру індустріальних (промислових) парків. *Офіційний веб-портал Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fe6ba4bd-355d-48b1-9979-211b399b1987&title=VitiagiZRestruIndustrialnikh-promislovikh-Parkiv>.

18. Ільїна А. Технопарки як стимулюючий фактор інноваційно-інвестиційного розвитку в Україні. *Економіст*. 2013. № 10. С. 31-34.

19. Колесник О. П. Инфраструктурная составляющая инновационного развития. *Бізнес-Інформ*. 2010. № 1. С. 9-15.

20. Марчишинець О.В., Марчишинець С.М. Індустріальні парки як інструмент залучення інвестицій у реальний сектор економіки регіону. *Економіка та суспільство*. 2017. № 9. С. 16-22.

21. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16 липня 1999 р. № 991-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 40. Ст. 363.

22. Дорошко О.О. Технопарки як засіб стимулювання інноваційної діяльності. *Ефективна економіка*. 2011. №1. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua /index.php?nomer\\_data=1&year\\_data=2011](http://www.economy.nayka.com.ua /index.php?nomer_data=1&year_data=2011).

23. Романець І. В., Ткачук А.П., Неприцький О.А. Транскордонне співробітництво в концепції індустріальних парків в Україні. Мат-ли XLVI наук.-технічн. конф. підрозділів ВНТУ, Вінниця, 22-24 березня 2017 р. - URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-fm/all-fm-2017/paper/view/3184>.

**Трегуб О.А.,**  
кандидат юридичних наук,  
молодший науковий співробітник відділу  
господарсько-правових досліджень  
проблем економічної безпеки  
Інституту економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Київ

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДХОДИ В КОНТЕКСТІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДОНБАСУ**

Слово «Донбас» є широко вживаним як у побуті, так і в професійному спілкуванні. Однак популярність, вкоріненість у мові цієї лексичної одиниці ніяк не знімає необхідності з'ясування її точного значення, що є принципово важливим при проведенні наукових досліджень.

Як роз'яснюється в окремих джерелах, «Донбас» є скороченою назвою Донецького вугільного басейну й позначає промисловий регіон, що охоплює більшу частину Донецької області без Приазов'я та крайньої півночі, південь Луганської області, а також прилеглі частини суміжних зі сходу і заходу областей — схід Дніпропетровської (Україна) та захід Ростовської області (Росія) [1]. При цьому в енциклопедичній літературі виділяють так звані

«Старий Донбас» (Донецька та Луганська області України, Ростовська область Російської Федерації) та «Великий Донбас», який, поряд з основною, східною, частиною регіону, включає також і західну (Дніпропетровська та Харківська області) [2]. Як впливає з наведеного, і у вузькому, і в широкому значенні Донбас є транскордонним регіоном та в різній мірі включає території кількох областей України.

З огляду на таку непросту структуру й географію регіону, необхідно уточнити, що: по-перше, це дослідження не охоплює його російську частину; по-друге, на території України законодавство про відходи розглядається у зв'язку з відновленням і розвитком Донбасу в межах Донецької та Луганської областей, де виникли нетипові (надзвичайні) чинники впливу на соціальну сферу, економічні процеси та екологічну обстановку; і, по-третє, при аналізі емпіричного матеріалу за основу беруться області як одиниці адміністративно-територіального устрою України, адже обмежити аналіз умовними кордонами власне економічного регіону, як правило, неможливо.

Традиційно основою економіки Донецької та Луганської областей є такі галузі промисловості, як вугледобувна, металургійна, машинобудівна, хімічна та енергетична, чим обумовлено високі показники утворення й накопичення промислових відходів [3, с. 10; 4, с. 128]. Так, лише на території Донецької області у 2017 р. утворено відходів: від добувної промисловості і розроблення кар'єрів – 11,45 *млн* тонн; від металургійного виробництва – 8,15 *млн* тонн; від постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – 2,05 *млн* тонн; від виробництва коксу, продуктів нафтоперероблення – 152,2 *тис* тонн (без урахування тимчасово окупованої території) [5]. При цьому стабільно Донецька область залишається абсолютним лідером за обсягами генерування небезпечних відходів. Зокрема, у 2017 р. на її промислових та інших об'єктах утворено 171 *тис* тонн таких відходів, з яких найбільш великотоннажними є змішані та недиференційовані матеріали (69,1 *тис* тонн), мінеральні відходи (58,8 *тис* тонн), відходи згоряння (16,2 *тис* тонн) і осад промислових стоків (14,2 *тис* тонн) [6]. Всього в області налічується 1500 полігонів небезпечних

відходів [3, с. 57]. Як наслідок, значення сегменту Донецької області в сукупному обсязі утворення небезпечних відходів в Україні (605,3 тис тонн у 2017 р. [7]) перевищує 28 %. Порівняно з таким показником, у Луганській області рівень вироблення небезпечних відходів є незначним (6,4 тис тонн у відповідному році [8]), що пояснюється розташуванням «левової» частки її промислових підприємств на тимчасово окупованій території.

Звичайно велике для цих областей техногенне навантаження відходів на всі компоненти довкілля (води, ґрунт, атмосферне повітря, ліси, рослинний і тваринний світи) та здоров'я населення в умовах збройного протистояння суттєво зростає у зв'язку з тим, що:

- більшість об'єктів розміщення промислових та інших відходів, зокрема небезпечних, знаходиться на тимчасово окупованій території, що практично унеможливує доступ до них представників органів державної влади України. Так, тільки на окупованій частині Донецької області існує 4 могильники радіоактивних відходів, один з яких – у шахті «Юнком», що в м. Єнакієве. У 1979 р. там проводився експериментальний ядерний вибух, внаслідок чого утворилося близько 500 м<sup>3</sup> радіоактивно забруднених вод (підземне сховище цих відходів відоме під назвою «Кліваж») [9, с. 45; 10]. Припинення процесу відкачування води з шахти «Юнком», що за окремими даними сталося у квітні цього року [11; 12], загрожує виходом радіоактивної маси у підземні водоносні горизонти та поверхневі води;

- значна кількість об'єктів поводження з відходами розташовується уздовж лінії зіткнення та в зоні ведення бойових дій, що спричиняє їх ураження та пошкодження. Так, влітку цього року було пошкоджено дамбу хвостосховища Торецького фенольного заводу, де зберігається більше 270 тонн небезпечних хімічних відходів. Прорив дамби хвостосховища може призвести до забруднення каналу, що є джерелом питного водопостачання для підконтрольної та непідконтрольної частин Донецької області [13];

- внаслідок збройного конфлікту з'явився специфічний потік відходів – відходи вибухових речовин та боєприпасів. Для них встановлено особливий

правовий режим поводження, що визначається нормативно-правовими актами підзаконного рівня (наприклад, спільним наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства оборони України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 травня 2008 р. № 405/223/625/455 «Про організацію робіт з виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів на території України та взаємодію під час їх виконання» [14]);

- через ураження споруд і будівель снарядами, застосування військової техніки утворюються відходи, подібні за властивостями до будівельних. Їх видалення та утилізація потребують додаткових потужностей (полігонів для захоронення, об'єктів перероблення і т. ін.) та попереднього розмінування території [9, с. 54];

- існує ризик пошкодження чи руйнування багатьох об'єктів поводження з відходами, у тому числі їх підземних і наземних сховищ, через затоплення шахт та підтоплення шахтними водами земель промисловості, енергетики, житлової та громадської забудови. Сьогодні на Донбасі вже затоплено понад 35 шахт [9, с. 45]. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України нещодавно повідомило, що за даними супутникового моніторингу спостерігається просідання ґрунту на території Донецька від 20 до 25 см (ймовірніше за все, це є результатом шкідливої дії шахтних вод) [15]. У разі продовження надходжень води глибина просідання буде збільшуватись.

У світлі розгляду особливих факторів, що впливають на поводження з відходами у Донецькій і Луганській областях, не варто забувати і про правові засоби. Серед них потрібно виділити норми Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», якими введено мораторій на проведення уповноваженими органами планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у зоні проведення зазначеної операції (дозволяються лише позапланові перевірки

суб'єктів господарювання, що відповідно до критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності віднесені до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику) [16]. У зв'язку з цим контролюючі органи, зокрема територіальні органи Державної екологічної інспекції України, не володіють повною та достовірною інформацією про стан виконання законодавства про відходи на території Донецької та Луганської областей, не можуть вжити заходів адміністративного впливу до порушників правил поводження з відходами [17].

Враховуючи довготривалий характер антитерористичної операції (нині – у форматі так званої «операції об'єднаних сил»), виникають сумніви щодо обґрунтованості продовження мораторію на здійснення перевірок суб'єктів поводження з відходами в його вихідних межах. Окремі з цих суб'єктів здійснюють відповідну діяльність у районах, віддалених від лінії зіткнення та зони бойових дій, отже умови їх господарювання мало чим відрізняються від суб'єктів із сусідніх областей України. Звідси – достатніх фактичних підстав та доцільності зупиняти щодо них проведення державного контролю у сфері господарської діяльності, зокрема органами Державної екологічної інспекції України, немає. Таким чином, убачається, що в перспективі мораторій на проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють поводження з відходами в Донецькій і Луганській областях, необхідно перетворити з повного на вибіркового з чітким визначенням кола суб'єктів, на які він буде поширюватись (для інших діятиме загальний режим державного контролю).

Важливим засобом попередження погіршення екологічної обстановки, зниження соціальної напруги на Донбасі, а звідси – поступового відновлення та розвитку економіки регіону є раціонально побудована дозвільна система у сфері поводження з відходами. Декілька років тому при спрощенні правил здійснення підприємницької діяльності, або так званої «дерегуляції бізнесу» ця система зазнала значних змін. Так, Законом України від 9 квітня 2014 р. № 1193-VII було скорочено кількість документів дозвільного характеру, у тому

числі тих, що надають право на провадження певних дій з поводження з відходами [18]. Якщо до скорочення цих документів налічувалося більше десяти, то після такого переважну їх частину замінив (або, образно кажучи, «поглинув») *дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами* як «вузлова» ланка оптимізованої дозвільної системи.

З одного боку, вказаний дозвіл є інструментом лібералізації правового режиму господарювання, усунення у ньому надлишковості й необґрунтованої множинності форм, вимог і процедур. Проте, з іншого, його основною метою є забезпечення дотримання публічних і приватних екологічних інтересів при проведенні збирання, перевезення, утилізації, видалення та інших операцій з відходами. В контексті протидії проявам багатогранної кризи, що склалася у Донецькій і Луганській областях, представляють цінність обидві з наведених сторін. Перша з них до певної міри сприяє вкладанню інвестицій в об'єкти поводження з відходами, їх будівництво та модернізацію. Друга відображає екологічну природу дозволу зважаючи на його функціональне призначення.

Однак до цього часу дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами бажаного ефекту не приніс, адже юридично й фактично уведення його в дію так і не відбулося. Головна причина – правова невпорядкованість низки важливих процесуальних питань, що стосуються видачі відзначеного документа дозвільного характеру.

З квітня 2014 р. і до теперішнього часу Законом України «Про відходи» встановлено лише необхідність одержання відповідного дозволу, дозвільний орган (місцеві державні адміністрації) та строк дії цього дозволу (три роки) [19]. Водночас, всупереч вимогам ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про відходи» не визначає: платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) дозволу; строк видачі дозволу або відмови у його видачі; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання дозволу; перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання дозволу. Поряд із цим на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів



України не затверджено порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, як це передбачено згаданими раніше законами [19; 20], хоча проект такого порядку розроблено ще у 2014 р. [21].

У зв'язку з викладеним дозвільні органи не можуть видавати, а суб'єкти господарювання отримувати зазначені дозволи. По суті це означає усунення держави від соціально спрямованого регулювання відповідної діяльності та є невиконанням нею конституційного обов'язку із забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України [22], у тому числі (а точніше – передусім) на території Донбасу, масштаби руйнівних змін у довкіллі якого можуть мати національний чи навіть транскордонний вимір. У ситуації правової невизначеності відносин з видачі дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами суб'єкти господарювання провадять такі операції за *принципом мовчазної згоди* (подають заяву про одержання дозволу до місцевої державної адміністрації та, не одержавши документа або рішення про відмову в його видачі, набувають право на здійснення операцій з відходами без нього), що рекомендує і на що орієнтує їх та дозвільні органи у своєму інформаційному листі від 9 серпня 2018 р. № 8029/0/10-18 Державна регуляторна служба України [23]. Фактично ж застосування цього принципу відбувається вже більше чотирьох років, що є суттєвим чинником зниження ефективності поводження з відходами виробництва і споживання у Донецькій та Луганській областях України.

Певною мірою нівелює дозвільну функцію органів управління у сфері поводження з відходами на території відповідних областей також особлива норма ст. 5 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», відповідно до якої ліцензії та документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, строк дії яких закінчився у період її проведення, вважаються такими, що продовжили свою дію на період проведення цієї операції [16]. Однак наведена тимчасова норма не стосується випадків, коли необхідність отримання дозволу виникає вперше.

Наприклад, внаслідок уведення в експлуатацію нового об'єкта поводження з відходами, перепрофілювання підприємства і здійснення ним інших операцій з відходами, нарощування обсягів виробництва та перевищення показника загального утворення відходів у 1000 і т. д. Обґрунтованість цього висновку окремо підтверджує активність Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій щодо видачі іншого екологічного дозволу – дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами. Так, у 2017 р. першою адміністрацією було видано 407 таких дозволів (відмов у видачі – 105), а другою – 82 (відмов у видачі – 16) [24].

Для вдосконалення законодавства про відходи стосовно правил видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами першорядне значення має зміна характеру законотворчої діяльності, що склався останніми роками. Як правило, нинішня законотворчість обмежується підготовкою та внесенням до Верховної Ради України проектів законів щодо поводження з відходами, прийняття яких відкладається на невизначений строк через їхні формальні та змістовні недоліки, зокрема техніко-юридичну недосконалість, неузгодженість з іншими законопроектами, невідповідність праву ЄС і т. д. Окреслену тенденцію суттєво посилює висока складність завдань з адаптації законодавства України про відходи до положень нормативно-правових актів, передбачених Угодою про асоціацію з ЄС. У зв'язку з цим низка необхідних норм тривалий час лишається неактивною (не буде зайвим наголосити, що з адаптацією як головним напрямом правової реформи іноді «зливаються» інші правотворчі ініціативи, що гальмує їх просування й реалізацію).

Зокрема, до них належать і норми ст. 58 проекту закону України від 21 червня 2017 р. № 6602 «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)», якими передбачено встановлення засадничих положень стосовно дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами [25]. Як наголошують Міністерство екології та природних ресурсів України і Державна регуляторна служба України, цей законопроект та прийняті в майбутньому на його основі

нормативно-правові акти розв'яжуть проблеми, що виникають при отриманні відповідних дозволів [23].

Проте доопрацювання проекту закону України від 21 червня 2017 р. № 6602 йде повільними темпами, з огляду на що підстав прогнозувати його прийняття у близькій перспективі немає. При цьому варто брати до уваги, що потреба в заповненні прогалини у законодавстві щодо видачі дозволів, про які йдеться у цій роботі, є *невідкладною* і з самого моменту виникнення вимагає оперативного правотворчого реагування. Отже, й необхідні зміни доцільно вносити окремо, а не в межах громіздкої та часоємної процедури адаптації законодавства про відходи до вимог директив ЄС (тим паче, що з адаптацією зміни, що розглядаються, пов'язані не прямо та лише почасти). Це дозволить значно скоротити часові втрати, що є неминучими при роботі над об'ємними законопроектами (насамперед, євроінтеграційної спрямованості) й стримують покращення якості довкілля та розбудову економіки Донбасу.

Ще однією проблемою, з вирішенням якої багато у чому пов'язується відновлення та подальше збалансування всіх важливих складових розвитку Донбасу, є створення необхідних правових умов для достатнього *фінансового забезпечення екологічних заходів (проектів) у сфері поводження з відходами*. Підвищені потреби регіону у фінансах відповідного цільового призначення обумовлено не лише промисловою спеціалізацією регіону з домінуванням у ньому ресурсо- та відходомістких галузей, небезпечних хімічних виробництв, але й появою сукупного негативного ефекту від поєднання різних екологічних проблем (наприклад, взаємодії мас шахтних вод з підземними та наземними об'єктами розміщення відходів), пошкодженням інфраструктури поводження з відходами через її наближеність до зони бойових дій.

Основоположним принципом фінансування в екологічній сфері та сфері поводження з відходами є принцип «забруднювач сплачує», який полягає у здійсненні витрат на екологічні заходи фізичними та юридичними особами, що володіють джерелами забруднення (виробники й власники відходів, інші особи). Норми, що відображають зміст цього принципу, містяться в багатьох

актах законодавства про відходи ЄС (Директиві 2008/98/ЄС про відходи [26], Директиві 2006/21/ЄС про поводження з відходами видобувних підприємств [27] й ін.) та меншою мірою – в актах відповідного законодавства України.

У часи економічних криз, військових дій та збройних конфліктів, інших явищ і подій, що призводять до зниження результатів господарювання, більш затребуваними стають інші джерела фінансування природоохоронних заходів, зокрема загальні та спеціальні *екологічні фонди*. У контексті заявленої теми дослідження окремий інтерес становлять обласні та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних бюджетів, що діють на території Донецької та Луганської областей. За допомогою вказаних фондів здійснюються заходи, визначені екологічними програмами регіону чи певного населеного пункту. Наприклад, реалізація Програми поводження з відходами в Донецькій області на 2016–2020 роки потребує залучення коштів обласного бюджету (фонду охорони навколишнього природного середовища) у сумі більше 283 млн грн [28]. Зміни у бюджетному законодавстві України, які передбачають збільшення частки екологічного податку, що надходить до загального фонду Державного бюджету України, з 20 до 45 %, забезпечуються пропорційним урізанням частки цього податку для обласних бюджетів з 55 % до 30 % [29]. Таким чином, фінансова спроможність обласних фондів охорони навколишнього природного середовища зменшується майже наполовину, що є неприйнятним зважаючи на значущість завдань з поводження з відходами та екологічних завдань взагалі, які мають розв'язуватися за фінансової участі цих фондів на Донбасі.

Компенсувати недостатність власних коштів підприємств як суб'єктів поводження з відходами можливо шляхом створення спеціальних екологічних фондів, діяльність яких географічно охоплюватиме передусім території двох східних областей України, про які йде мова. Так, у попередніх дослідженнях пропонувалося формування в складі спеціального фонду Державного бюджету України *Державного фонду поводження з мінеральними відходами*. Зокрема, функціонування відповідного Фонду є особливо доцільним через ліквідацію

багатьох вугільних підприємств та залишення їх породних відвалів і териконів на землях державної і комунальної власності. Такі місця розміщення відходів вуглевидобутку є постійним джерелом завдання шкоди довкіллю та здоров'ю населення прилеглих територій через горіння, обвалення, вивітрювання пилу, вимивання важких металів у ґрунт та поверхневі води. На основі статистичних даних у спеціальній літературі у 2013 р. було підраховано, що захворюваність населення в зоні впливу породних відвалів значно вище, а тривалість життя – нижче порівняно з іншими регіонами [30, с. 46]. З початком військових дій, порушенням діяльності більшості промислових підприємств та спричиненим цим підвищенням екологічної вразливості території Донецької та Луганської областей у проблеми поводження з відходами вуглевидобутку з'явилися нові взаємозв'язки й масштаби. Як наслідок, відособлене джерело фінансування з досить потужним ресурсозабезпечувальним потенціалом щодо вирішення цієї проблеми сьогодні є критично необхідним.

Повертаючись на окресленому фоні до питання створення Державного фонду поводження з мінеральними відходами, не можна не зупинитися на джерелах його наповнення (формування). Убачається, що до основних таких джерел доцільно віднести кошти від податку за розміщення мінеральних відходів та частину (до 5 %) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, що є доходом загального фонду Державного бюджету України (на теперішній час до цього фонду надходить 75 % відповідної рентної плати [29]). При цьому одним із додаткових джерел формування пропонованого Державного фонду може бути фінансова гарантія, вимагати яку до початку проведення робіт з розміщення відходів має уповноважений орган згідно зі ст. 14 Директиви 2006/21/ЄС про поводження з відходами видобувних підприємств [27] (Україна зобов'язана імплементувати та реалізовувати положення ст. 14 цієї Директиви на підставі Угоди про асоціацію з ЄС [31]) [32, с. 189-190].

Водночас потрібно враховувати, що застосування багатьох економіко-правових заходів законодавства про відходи ЄС, включаючи витребування

згаданої фінансової гарантії, є досить проблематичним в умовах ситуації, що склалася в Донецькій та Луганській областях. По-перше, численна мережа об'єктів розміщення мінеральних відходів, у тому числі породних відвалів, формувалася у минулі періоди розвитку господарського комплексу регіону, отже на більшість таких об'єктів неможливо поширити дію положень щодо фінансових гарантій. По-друге, значна кількість підприємств, що виробляють мінеральні відходи, є збитковими. Передусім, це стосується державних шахт: за даними Уряду України, із 33 шахт, що працюють поза зоною операції об'єднаних сил, тільки 4 є прибутковими. Своєю чергою, у межах зазначеної зони налічується ще 69 державних шахт [33]. За таких обставин забезпечити виконання зобов'язань з безпечного розміщення мінеральних відходів через надання фінансової гарантії зможуть лише одиниці підприємств.

Окремі спеціальні заходи права ЄС, спрямовані зрештою на зниження екологічних ризиків від поводження з відходами видобувних підприємств (у цій роботі – мінеральними відходами), не передбачають покладення певного фінансового тягаря на суб'єктів господарювання, а орієнтовані на структурно-функціональні зміни в системі державного управління. Так, для забезпечення державних органів максимально повною та достовірною інформацією про закриті (виведені з експлуатації) місця розміщення зазначених відходів має бути створено їх реєстр (вимоги ст. 20 Директиви 2006/21/ЄС, обов'язкові до імплементації та виконання Україною згідно з Угодою про асоціацію з ЄС [27; 31]). Не можна не визнати, що на сучасному етапі внаслідок організаційних труднощів щодо збирання відомостей про об'єкти на тимчасово окупованій території інформативні властивості цього реєстру будуть дещо обмеженими. Проте його існування навіть у такому форматі дозволить більш ґрунтовно й об'єктивно підходити до формування та здійснення екологічної політики у Донецькій та Луганській областях на всіх її щаблях – національному, регіональному та місцевому.

З урахуванням викладеного вище, можна запропонувати такі напрями вдосконалення законодавства про відходи в контексті відновлення та розвитку Донбасу:

*1. Врегулювання відносин з видачі дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.*

У межах цього напрямку рекомендується:

- внести зміни до Закону України «Про відходи» щодо врегулювання низки питань видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, а саме: платності або безоплатності видачі (переоформлення, анулювання); строку видачі дозволу або відмови у його видачі; вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання дозволу; переліку та вимог до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання дозволу (адресат рекомендації – Верховна Рада України);

- затвердити порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, яким доповнити і конкретизувати положення Закону України «Про відходи» (адресат рекомендації – Кабінет Міністрів України).

Пропоновані зміни сприятимуть поліпшенню екологічної обстановки та раціональному господарському використанню відходів на території Донбасу.

*2. Посилення фінансової спроможності обласних екологічних фондів та створення спеціальних цільових екологічних фондів.*

У межах цього напрямку рекомендується:

- внести зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачають:

тимчасовий перерозподіл доходів від екологічного податку між Державним бюджетом України та бюджетами Донецької і Луганської областей шляхом зменшення частки першого до 30 % та пропорційного збільшення частки відповідних обласних бюджетів до 45 % (адресат рекомендації – Верховна Рада України);

створення Державного фонду поводження з мінеральними відходами з визначенням його призначення та джерел формування (адресат рекомендації – Верховна Рада України);

- розробити й затвердити порядок використання коштів Державного фонду поводження з мінеральними відходами (адресат рекомендації – Кабінет Міністрів України).

Реалізація цих рекомендацій може покращити фінансове забезпечення сфери поводження з відходами на Донбасі, допоможе зосередити ресурси на вирішенні проблем, пов'язаних з териконами та породними відвалами.

У подальших дослідженнях пропонувані напрями вдосконалення законодавства про відходи в контексті відновлення та розвитку Донбасу доцільно доповнити, зокрема шляхом обґрунтування вимог до розроблення регіональних і місцевих планів та програм у сфері поводження з відходами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Донецький вугільний басейн. URL: [http://www.wikiwand.com/uk/Донецький\\_вугільний\\_басейн](http://www.wikiwand.com/uk/Донецький_вугільний_басейн) (Дата звернення: 05.11.2018).

2. Донбас. URL: <http://leksika.com.ua/17031123/ure/donbas> (Дата звернення: 05.11.2018).

3. Бондар О.І., Улицький О.А., Єрмаков В.М. Звіт про результати вивчення екологічної ситуації на території Донецької та Луганської області. Київ: Планета, 2018. 72 с.

4. Екологічний паспорт Донецької області за 2017 рік. 193 с. URL: <http://ecology.donoda.gov.ua/stan-dovkillya/> (Дата звернення: 05.11.2018).

5. Утворення відходів за видами економічної діяльності та у домогосподарствах у 2017 році (Донецька область). URL: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/ekonomichna-statystyka/ekonomichna-diiialnist/navkolyshnie-seredovyshche/utvorenniya-vidkhodiv-za-vydamy-ekonomichnoyi-diyalnosti-ta-u-domohospodarstvakh/> (Дата звернення: 05.11.2018).

6. Утворення та поводження з відходами I–III класів небезпеки за категоріями матеріалів у 2017 році (Донецька область). URL: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/ekonomichna-statystyka/ekonomichna->



diialnist/navkolyshnie-seredovyshche/utvorennya-ta-povodzhennya-z-vidhodamy-I-III-klasiv-nebezpeky-za-katehoriyamy-materialiv/ (Дата звернення: 05.11.2018).

7. Утворення та поводження з відходами I-III класів небезпеки за категоріями матеріалів у 2017 році (Україна). URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/ns/upvI\\_III/upvI\\_III2017\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/ns/upvI_III/upvI_III2017_u.html) (Дата звернення: 05.11.2018).

8. Утворення та поводження з відходами I-III класів небезпеки за категоріями матеріалів у 2017 році (Луганська область). URL: [http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/osreda/utvorvid2017\\_1\\_1.php.htm](http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/osreda/utvorvid2017_1_1.php.htm) (Дата звернення: 05.11.2018).

9. Оцінка екологічної шкоди та пріоритети відновлення довкілля на сході України. Київ: ВАІТЕ, 2017. 88 с.

10. Жирохов М. Радіоактивні бомби Донбасу: яка ймовірність екологічної катастрофи на території ОРДЛО. URL: <https://mind.ua/openmind/20184079-radioaktivni-bombi-donbasu-yaka-jmovirnist-ekologichnoyi-katastrofi-na-teritoriyi-ordlo> (Дата звернення: 05.11.2018).

11. В ОРДО затопят радіоактивну шахту. США призвали к ответственности. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2018/04/14/7177645/> (Дата звернення: 05.11.2018).

12. Прокуратура відкрила справу за статтею «Екоцид» через намір «ДНР» затопити шахту «Юнком» у Донецькій області. URL: <https://ua.112.ua/suspilstvo/prokuratura-vidkryla-spravu-za-statteiu-ekotsyd-cherez-namir-dnr-zatopyty-shakhtu-yunkom-v-donetskii-oblasti-446786.html> (Дата звернення: 05.11.2018).

13. У Торезьку на Донеччині зафіксували руйнування дамби хвостосховища Новгородського фенольного заводу. Воно заповнене на 90% – там зберігається понад 270 тонн хімічних відходів. URL: <https://hromadske.ua/posts/na-donbasi-poshkodzheno-skhovyshche-khimichnoho-zavodu-iz-270-tonamy-vidkhodiv-mintot> (Дата звернення: 05.11.2018).

14. Про організацію робіт з виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів на території України та взаємодію під час їх виконання: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства оборони України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27.05.2008 р. № 405/223/625/455. *Офіційний вісник України*. 2008. № 51. Ст. 1712.

15. На території окупованого Донецька просів ґрунт на 20-25 сантиметрів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2473457-okupovani-j-doneck-prosiv-na-2025-santimetriv-cernis.html> (Дата звернення: 05.11.2018).

16. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. № 1669-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2040.

17. Про надання інформації щодо стану виконання законодавства про відходи на території Донецької області: Лист Державної екологічної інспекції у Донецькій області від 11.10.2016 р. № 02-1509.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 09.04.2014 р. № 1193-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 873.

19. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.

20. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.

21. Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та подання декларації про відходи: проект постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0976.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0976.html) (Дата звернення: 05.11.2018).

22. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

23. Щодо дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами: Інформаційний лист Державної регуляторної служби України від 09.08.2018 р. № 8029/0/10-18. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/informatsijnyj-lyst-shhodo-dozvoliv-na-zdijsnennya-operatsij-u-sferi-povodzhennya-z-vidhodamy/> (Дата звернення: 05.11.2018).

24. Кількість виданих (відмов у видачі, переоформлених, анульованих) документів дозвільного характеру структурними підрозділами обласних державних адміністрацій за 2017 рік. URL: [http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/tablytsya-ODA-K\\_lk\\_st-vydanyh.pdf](http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/tablytsya-ODA-K_lk_st-vydanyh.pdf) (Дата звернення: 05.11.2018).

25. Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами): проект закону України від 21.06.2017 р. № 6602. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62069](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62069) (Дата звернення: 05.11.2018).

26. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008. L 312.

27. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC. *Official Journal of the European Union*. 11.04.2006. L 102.

28. Програма поводження з відходами в Донецькій області на 2016–2020 роки. URL: <http://ecology.donoda.gov.ua/programa-povodzhennya-z-vidxodami-v-doneckij-oblasti-na-2016-2020-roki/> (Дата звернення: 05.11.2018).

29. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50, / № 50–51. Ст. 572.

30. Радченко В.В., Куліш В.А., Чепіга Є.В., Сторожчук В.С. Стан породних відвалів вітчизняних вугільних шахт. *Уголь України*. 2013 (декабрь). С. 44–52.

31. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

32. Трегуб О.А. Правове забезпечення поводження з відходами: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2018. 258 с.

33. Глава Уряду: На шахтах маємо чути шум виробництва, а не стук касок через борги по зарплаті. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/glava-uryadu-na-shahtah-maye-buti-shum-virobnictva-ne-stuk-kasok-cherez-borgi-po-zarplati> (Дата звернення: 05.11.2018).

**Мельникова М.В.**,  
доктор економічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

**Тарасевич О.В.**,  
кандидат економічних наук, доцент,  
завідувач відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України,  
член правління ГО «Асоціація вчених – внутрішньо переміщених осіб», м. Київ

**Градобоєва Є.С.**,  
кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## **ОБҐРУНТУВАННЯ ЕКО-ПРОЕКТІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДОНБАСУ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Актуальність розгляду питань формування та реалізації екопроектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури на засадах державно-приватного партнерства (далі – ДПП), з урахуванням ситуації, яка склалася у такому специфічному регіоні, яким є Донбас [1], обумовлена наступними обставинами. Інвестування в реалізацію екопроектів в даний час має тенденцію до поширення у різних сферах економіки. Це пов'язано з вирішенням завдань, спрямованих на стабілізацію економічного стану та переходу до сталого розвитку на рівні держави, регіону, міста з метою досягнення необхідного рівня ефективності, соціальної стабільності та екологічної безпеки. Реалізація екопроектів в сфері життєзабезпечення міста, зокрема проектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури, спрямована на вирішення завдань підвищення якості надання житлової і комунальних послуг та зниження ресурсоемності виробництва підприємств міського господарства, що надають зазначені послуги, за умов дотримання екологічних норм та запобігання забруднення навколишнього середовища.

Проблеми розробки та реалізації екопроектів у різних сферах економіки розглянуто у роботах вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема, Н.Н. Андрєєвої, В.О. Аніщенко, О.В. Кліменко, О.І. Вишницької, Т.Г. Крупної, К.Г. Рязанової, Н.П. Шевелевої, М.А. Гурьєвої, Д.А. Мостової [2-7]. Спираючись на їх досвід, доцільно опрацювання питань розробки методичного забезпечення обґрунтування екопроектів модернізації житлово-комунальної інфраструктури Донбасу на засадах ДПП. Партнерство державного та приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та бізнесом, яка має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління інфраструктурою або надання громадських послуг. Відмінною характеристикою ДПП є те, що воно формується для досягнення як соціально важливих, так і економічно вигідних цілей (рис. 1).

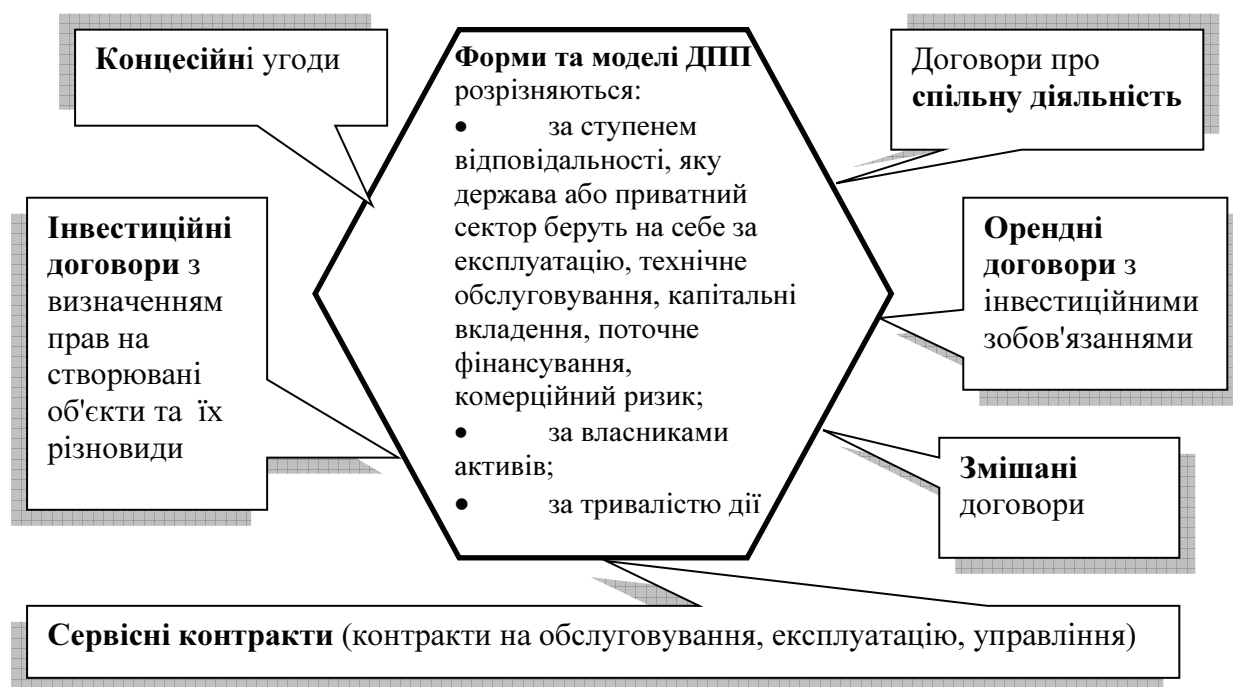


**Рис. 1.** Ознаки та загальні характеристики державно-приватного партнерства

Партнер, який представляє державний сектор, зосереджується переважно на визначенні цілей, яких необхідно досягти в контексті суспільних інтересів; якості послуг, що надаються, і цінової політики; і бере на себе відповідальність за моніторинг відповідності встановленим цілям. Точний розподіл ризиків визначається в кожному окремому випадку відповідно до здатності сторін щодо оцінки, контролю та управління ризиками.

Проект ДПП повинен також передбачати проектування, будівництво, експлуатацію основних фондів в поєднанні з приватним фінансуванням. Протягом терміну дії проекту ДПП платежі спрямовуються партнером з державного сектора на користь приватного партнера та узгоджуються з рівнем і якістю фактично наданих послуг.

На рис. 2 представлено основні форми та моделі ДПП.

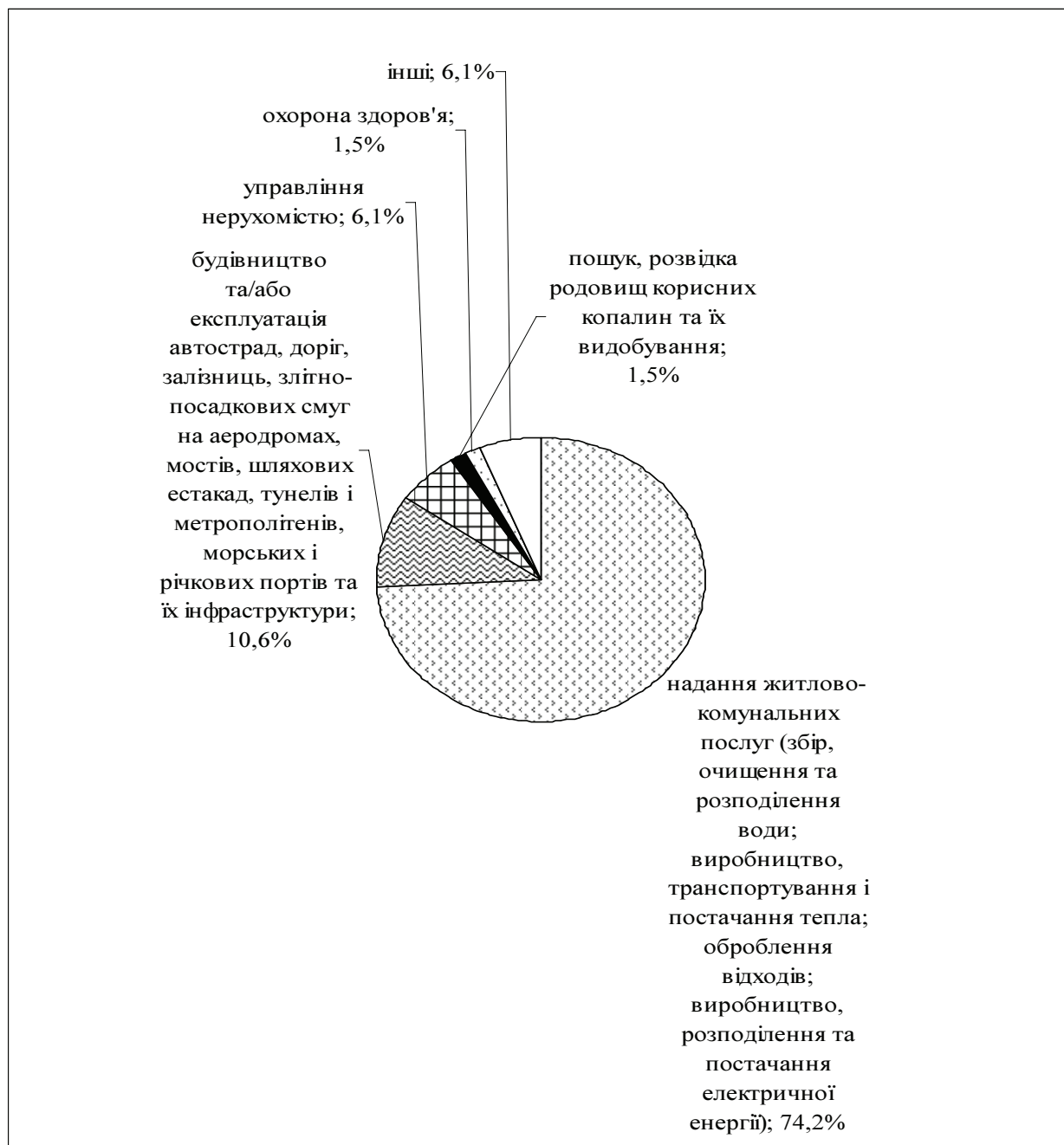


**Рис. 2.** Форми та моделі державно-приватного партнерства

При використанні форм і моделей ДПП визначаються права і обов'язки, що передаються державою на реалізацію приватному сектору. Вигоди, які отримуються сторонами, залежать як від розподілу ризиків між ними, так і механізму платежу з боку держави приватному сектору. Зазначені обставини необхідно враховувати при виборі форми та моделі здійснення ДПП при

обґрунтовані та прийняті рішення щодо реалізації інфраструктурних проектів, зокрема, проектів розвитку житлово-комунальної інфраструктури.

Протягом останніх двадцяти п'яти років в Україні реалізовувалися и продовжують реалізовуватися десятки проектів на засадах ДПП. Як свідчать дані Мінекономрозвитку України [8], серед проектів, які реалізовувалися в Україні в I півріччі 2018 р., найбільшу питому вагу (74,2%) займають проекти в сфері виробництва та надання житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) (рис. 3).

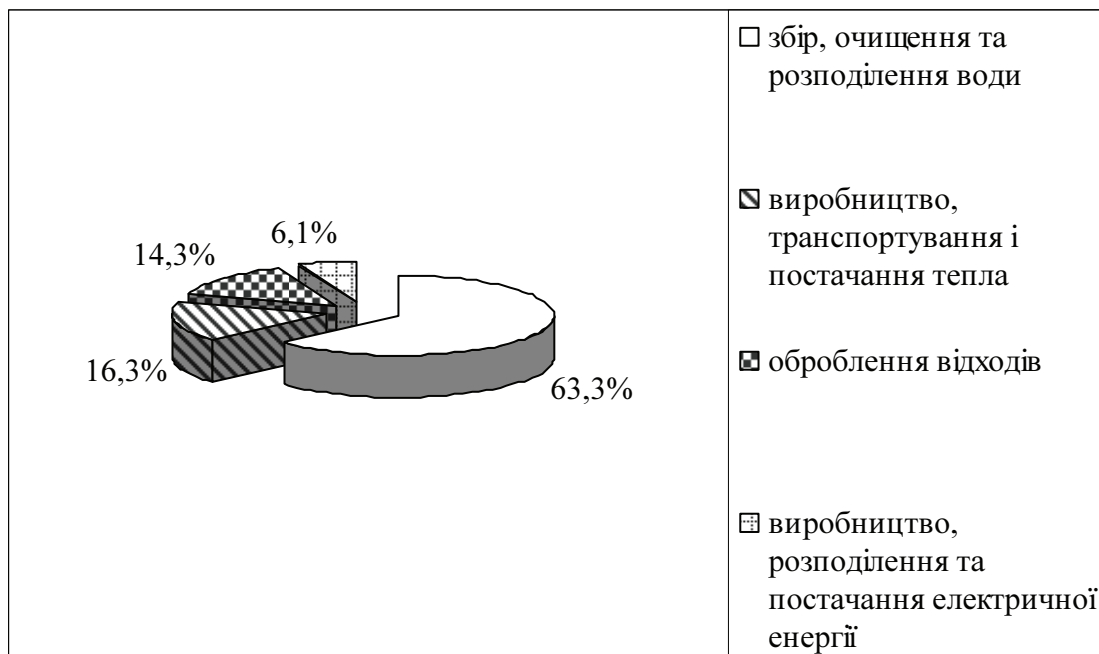


**Рис. 3.** Структура реалізовуваних в Україні проектів ДПП за сферами господарської діяльності станом на I півріччя 2018 р. (% від загальної кількості укладених та реалізовуваних договорів)\*

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [8].



Серед регіонів переважають Миколаївська, Київська, Закарпатська області. У Донецькій області виконується два проекту концесії. Серед проектів у житлово-комунальній сфері переважають проекти зі збору, очищення та розподілення води (63,3%) (рис. 4).



**Рис. 4.** Структура реалізовуваних в Україні проектів ДПП в сфері житлово-комунальних послуг за їх видами станом на I півріччя 2018 р. (% від кількості укладених та реалізовуваних договорів в сфері ЖКП)\*

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [8].

Як визначають фахівці, найважливішою умовою успішної реалізації проекту на засадах ДПП є вибір його адекватної форми та моделі. Досягнути цього можливо шляхом врахування особливостей господарювання, включаючи техніко-технологічні, організаційно-економічні та адміністративно-територіальні чинники та умови.

Конкретизуємо техніко-технологічні особливості, включаючи інформацію про зруйновані та пошкоджені об'єкти, потенціал великих підприємств в сфері водопостачання, технічні характеристики тепlopостачання.

Стан житлово-комунальної інфраструктури Донбасу ще задовго до часів воєнного конфлікту характеризувався вкрай негативними як технічними, так і економічними показниками. Зокрема, незважаючи на той факт, що за рівнем фінансування ЖКГ Донецька область знаходилась на другому місці (після м. Києва), у аварійному та ветхому стані перебували 12,7% теплових і понад 50%

водопровідних та каналізаційних мереж (табл. 1, 2) [1, с. 18; 9], внаслідок чого в окремих містах втрачалось понад половини поданої в мережу питної води.

**Таблиця 1**

Технічні показники водопостачання та водовідведення найбільших підприємств ВКГ Донецької області за 2015-2016 рр. \*

| Показники                       | КП «Компанія «Вода Донбасу» |         | КВП «Краматорський водоканал» |         | КП «Словміськ-водоканал» |         | КП «Бахмутвода» |         |
|---------------------------------|-----------------------------|---------|-------------------------------|---------|--------------------------|---------|-----------------|---------|
|                                 | 2015 р.                     | 2016 р. | 2015 р.                       | 2016 р. | 2015 р.                  | 2016 р. | 2015 р.         | 2016 р. |
| <b>Водопровідні мережі, км</b>  |                             |         |                               |         |                          |         |                 |         |
| <i>всього</i>                   | 6503,6                      | 6772,5  | 612,9                         | 613,0   | 328,0                    | 328,0   | 642,5           | 642,5   |
| <i>ветхі та аварійні</i>        | 5261,9                      | 6418,8  | 125,5                         | 139,3   | 272,2                    | 272,2   | 337,8           | 336,4   |
| <i>замінено</i>                 | 44,5                        | 57,5    | 3,6                           | 6,5     | 1,79                     | 2,84    | 11,3            | 9,0     |
| <b>Каналізаційні мережі, км</b> |                             |         |                               |         |                          |         |                 |         |
| <i>всього</i>                   | 1575,7                      | 2002,1  | 239,6                         | 239,9   | 132,2                    | 132,2   | 161,2           | 161,2   |
| <i>ветхі та аварійні</i>        | 900,0                       | 1456,8  | 76,8                          | 77,9    | 105,4                    | 105,4   | 50,5            | 50,5    |
| <i>замінено</i>                 | 1,83                        | 2,72    | 0,11                          | 0,51    | 0,41                     | 0,15    | 0,7             | -       |

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [9].

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Донецької обласної державної адміністрації, від загальної кількості котелень комунальної теплоенергетики близько 25% відсотків котлів опалення експлуатувалося понад 20 років, а значна кількість котлів й досі є застарілими та малоефективними з коефіцієнтом корисної дії нижче 82 відсотків [9; 10] (табл. 2).

**Таблиця 2**

Кількість опалювальних котелень та їх потужність (станом на кінець 2016 р.) \*

| Показники  | Україна  | Донецька область | Луганська область |
|--|----------|------------------|-------------------|
| Всього котелен, од.                                  | 35402    | 2657             | 1760              |
| в т.ч. працюють на:                                  |          |                  |                   |
| твердому паливі                                      | 9865     | 964              | 530               |
| рідкому паливі                                       | 326      | 9                | 3                 |
| газоподібному паливі                                 | 24462    | 1576             | 1215              |
| Сумарна потужність котелен, всього, Гкал/год.        | 114033,1 | 11604,5          | 7255,6            |
| Кількість установлених котлів (енергоустановок), од. | 79908    | 6814             | 4682              |
| з них терміном експлуатації                          | 15644    | 1735             | 596               |

|  |         |        |        |
|--|---------|--------|--------|
| більше 20 років, од.   |         |        |        |
| Протяжність теплових та парових мереж у двотрубному обчисленні, всього, км | 31314,1 | 4389,3 | 1384,1 |
| в т.ч. ветхих та аварійних   | 5952,6  | 558,5  | 141,7  |

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [9; 10].

Щодо ЖКГ Луганської області (за рівнем фінансування посідала 18 місце), то його стан теж перебував у критичному стані: 30% об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства повністю відпрацювали свій термін, понад 45% водопровідних, 10% теплових мереж знаходились в аварійному та ветхому стані (табл. 2, 3) [1, с. 18; 9].

**Таблиця 3**

Технічні показники водопостачання та водовідведення найбільших підприємств ВКГ Луганської області за 2015-2016 рр. \*

| Показники                       | КП «Попаснянський Районний Водоканал» |         | ЛКСП «Лисичанськ-водоканал» |         | ТОВ «ТАУН СЕРВІС», м.Сєверодонецьк |         | КП «РВУВКГ» м. Рубіжне |         |
|---------------------------------|---------------------------------------|---------|-----------------------------|---------|------------------------------------|---------|------------------------|---------|
|                                 | 2015 р.                               | 2016 р. | 2015 р.                     | 2016 р. | 2015 р.                            | 2016 р. | 2015 р.                | 2016 р. |
| <b>Водопровідні мережі, км</b>  |                                       |         |                             |         |                                    |         |                        |         |
| <i>всього</i>                   | 708,3                                 | 708,3   | 689,4                       | 688,1   | 253,8                              | 253,8   | 181,3                  | 181,3   |
| <i>ветхі та аварійні</i>        | 309,1                                 | 329,4   | 531,9                       | 557,2   | 13,6                               | 13,6    | 170,9                  | 170,9   |
| <i>замінено</i>                 | -                                     | -       | 3,81                        | 6,49    | 0,1                                | 0,2     | 0,05                   | 0,12    |
| <b>Каналізаційні мережі, км</b> |                                       |         |                             |         |                                    |         |                        |         |
| <i>всього</i>                   | 226,8                                 | 226,8   | 109,8                       | 109,8   | 154,7                              | 154,7   | 103,8                  | 103,8   |
| <i>ветхі та аварійні</i>        | 166,3                                 | 177,0   | 32,92                       | 34,2    | 15,10                              | 14,73   | 87,7                   | 87,7    |
| <i>замінено</i>                 | 0,16                                  | 0,18    | -                           | -       | 0,3                                | 0,4     | -                      | -       |

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [9].

При цьому слід наголосити на негативній тенденції щорічного збільшення обсягів протяжності ветхих та аварійних мереж житлово-комунальної інфраструктури регіону при їх вкрай уповільнених темпах заміни та відновлення (табл. 1-3). Як результат недосконалих проектних рішень і аварій втрати теплової енергії в зовнішніх теплових мережах досягають в регіоні понад 20%, що в разі відсутності приладів обліку оплачується споживачем відповідної комунальної послуги.

Щодо технічного стану житлового фонду Донбасу, то слід наголосити, перш за все, на його значному фізичному і моральному зносі (понад 50%

житлових площ у Луганській області та майже 70% у Донецькій області (є лідером по Україні за показником частки аварійного житлового фонду), або відповідно 80,8% і 75,9% усіх будинків, були побудовані до 1980 р., майже третина експлуатується більше 50 років, лише 5% усіх житлових будинків були побудовані після 1990 р. [1, с. 18]) та обумовленій цим низькій енергоефективності та комфортності більшості житлових будинків регіону. Отже, аналіз показників технічного стану житлового фонду Донбасу дозволяє констатувати необхідність здійснення заходів щодо його модернізації, капітального ремонту і реконструкції житла із застосуванням сучасних енергозберігаючих технологій, матеріалів та обладнання.

Практично будь-яка підгалузь сфери ЖКП Донбасу має певну специфіку, що обумовлює особливості житлово-комунальної інфраструктури, складність формування і реалізації тарифної політики на ЖКП підприємств регіону, довгостроковість наведення порядку в сфері ЖКП Донбасу та значну кількість необхідних для цього фінансових коштів.

Зокрема, єдиним джерелом водопостачання Донецької області є р. Сіверський Донець, яка протікає на півночі області. Більшість міст області розташовується на височині, в той же час деякі з них знаходяться і в низинах. Тому подача води, наприклад, в мм. Краматорськ, Маріуполь пов'язана із необхідністю використання додаткових потужностей, що забезпечують роботу насосних і підкачувальних станцій, а також обумовлює додаткову протяжність експлуатованих комунікацій. Все це, а також неодноразове подорожчання матеріалів та енергоресурсів протягом останніх років поспіль, природно, позначається на зростанні собівартості 1 м куб. води, а, відповідно, і тарифу на послугу водопостачання.

Всупереч законам логіки, доцільності та економічності використання ресурсів, розвивалося також і теплове господарство Донбасу. На відміну від компактно збудованих промислових центрів країни, зокрема – Запоріжжя, Харкова, що опалюються, як правило, від ТЕЦ, які виробляють, крім теплової, ще й власну електроенергію (останньої, до речі, вистачає на забезпечення нормальної

роботи централей, які подають тепло), міста Донецької області виникали хаотично – навколо шахтних розробок, – і опалювалися вугільними котельнями. Примітно, що собівартість одиниці тепла, виробленої такою котельною, перевищує норму в 3 рази. Крім того, слід наголосити, що вартість покупної для котелень комунальних підприємств Донецької області електроенергії разом з паливом займає до 60% собівартості виробництва одиниці тепла.

В той же час збройний конфлікт на Донбасі, природно, посилює наявні проблеми, створив низку нових. Так, внаслідок проведення на території регіону активних бойових дій, планово-запобіжний ремонт поступився місцем аварійно-відновлювальним роботам, витрати на які в 2 – 3 рази вище. Тобто до звичних традиційних проблем житлово-комунального господарства Донбасу (зокрема, збитковість і кризовий фінансово-економічний стан підприємств міського господарства, що надають ЖКП, їх інвестиційна непривабливість, високий відсоток зношеності комунальної інфраструктури та в цілому основних фондів, використання застарілих технологій; незадовільний технічний стан зовнішніх мереж і об'єктів тепло-, водопостачання і водовідведення, недостатність обігових коштів, низька платоспроможність населення і, як результат, – високий рівень дебіторської і кредиторської заборгованості підприємств ЖКГ тощо) додалися порушення, часткове або повне руйнування, фізичне знищення об'єктів житлово-комунальної інфраструктури, адже більша частина руйнувань в регіоні припадає саме на житлові будинки і системи енерго-, водо-, теплопостачання (табл. 4).

**Таблиця 4**

Інформація щодо зруйнованих та пошкоджених об'єктів інфраструктури в Донецькій області станом на 19.05.2016 р. \*

| Найменування об'єкту      | Загальна кількість зруйнованих та пошкоджених об'єктів | Відновлені об'єкти** |                | Залишаються зруйнованими та пошкодженими*** |                |
|---------------------------|--|----------------------|----------------|---|----------------|
|                           |  | Кількість            | Сума (млн грн) | Кількість                                   | Сума (млн грн) |
| 1                         | 2  | 3                    | 4              | 5   | 6              |
| Житлові будинки           | 8792   | 1452                 | 35,1           | 7340  | 1890,2         |
| Об'єкти електропостачання | 213  | 213                  | 256,5          | -   | -              |
| Об'єкти                   | 23   | 23                   | 2,8            | -   | -              |

|                        |     |    |       |    |      |
|------------------------|-----|----|-------|----|------|
| теплопостачання        |     |    |       |    |      |
| Об'єкти водопостачання | 21  | 20 | 120,5 | 1  | 0,98 |
| Об'єкти газопостачання | 100 | 54 | 10,4  | 46 | 20,3 |

Продовження табл. 4

| 1  | 2           | 3           | 4            | 5           | 6             |
|--|-------------|-------------|--------------|-------------|---------------|
| Об'єкти водовідведення                       | 14          | 14          | 36,7         | -           | -             |
| Заклади охорони здоров'я                     | 48          | 23          | 15,2         | 25          | 26,6          |
| Загальноосвітні навчальні заклади            | 108         | 69          | 27,8         | 39          | 57,7          |
| Дошкільні навчальні заклади                  | 74          | 51          | 14,0         | 23          | 17,7          |
| Професійно-технічні навчальні заклади        | 20          | 10          | 3,0          | 10          | 20,0          |
| Вищі навчальні заклади                       | 11          | 9           | 0,5          | 2           | 1,2           |
| Об'єкти фізкультури та спорту                | 8           | 5           | 0,1          | 3           | 13,5          |
| Заклади культури                             | 42          | 22          | 1,7          | 20          | 21,2          |
| Об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури | 48          | 32          | 44,6         | 16          | 1257,0        |
| Промислові об'єкти                           | 51          | 19          | 48,2         | 32          | 82,0          |
| Заклади торгівлі                             | 64          | 23          | 0,4          | 41          | 2,3           |
| Об'єкти інших сфер                           | 100         | 24          | 6,8          | 76          | 56,02         |
| <b>ВСЬОГО</b>                                | <b>9737</b> | <b>2063</b> | <b>624,3</b> | <b>7674</b> | <b>3466,7</b> |

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [10].

\*\* роботи по відновленню більшості об'єктів були проведенні у 2015 році

\*\*\* територія, підконтрольна українській владі

Соціально-економічні особливості знайшли відображення в табл. 5-6, включаючи фінансові результати роботи підприємств житлово-комунального господарства Донбасу у 2012, 2013 рр., січень-червень 2014 р., рівень оплати населенням Донбасу ЖКП станом на 01.08.2018 р.

За даними галузевої звітності за 2013 рік підприємства ЖКГ України отримали *збитки* у сумі 5023,0 млн грн, найбільші з яких отримано підприємствами комунальної теплоенергетики – 3595,6 млн грн та водопровідно-каналізаційного господарства – 1141,7 млн грн. У розрізі регіонів найбільші збитки отримали підприємства Донецької (990,7 млн грн) та Луганської (373,3 млн грн) областей (табл. 5) [9]. Загальна сума *дебіторської заборгованості* підприємств галузі збільшилась за 2013 р. на 415,0 млн грн (або на 3,1%) і станом на 01.01.2014р.

складала 13,6 млрд грн. При цьому в регіональному розрізі Донбас знов лідирує за показником обсягу дебіторської заборгованості, де він є найвищим: 1856,4 млн грн – у Донецькій та 1 054,5 млн грн – в Луганській областях.

**Таблиця 5**

Фінансові результати роботи підприємств житлово-комунального господарства Донбасу за 2012 – 2013 рр., січень-червень 2014 р., млн грн \*

| Область                  | січень-грудень 2013 р. |               | січень-грудень 2012 р. |               | Приріст/зниження до відповідного періоду минулого року |               | січень-червень 2014 р. |               |
|--------------------------|------------------------|---------------|------------------------|---------------|--|---------------|------------------------|---------------|
|                          | прибуток               | збиток        | прибуток               | збиток        | прибутку   | збитку        | прибуток               | збиток        |
| Донецька                 | 42,1                   | 990,7         | 46,8                   | 511,7         | -4,7   | 479,0         | 46,0                   | 1536,9        |
| Луганська                | 12,8                   | 373,3         | 234,3                  | 106,4         | -221,5   | 266,9         | 6,6                    | 232,2         |
| <b>Усього по Україні</b> | <b>268,3</b>           | <b>5023,0</b> | <b>676,7</b>           | <b>2313,8</b> | <b>-408,4</b>  | <b>2709,2</b> | <b>264,6</b>           | <b>4078,4</b> |

\* Джерело: складено авторами за матеріалами [9].

Сума *кредиторської заборгованості* збільшилась за 2013 р. на 42,3%, або на 7,2 млрд грн і станом на 01.01.2014 р. складала 24,2 млрд грн. При цьому найбільший обсяг кредиторської заборгованості також накопичено у Донецькій (3021,3 млн грн) та Луганській областях (2272,6 млн грн).

В табл. 6 наведено дані, що характеризують *стан оплати населенням Донбасу ЖКП* (на 01.08.2018 р.), аналіз яких дозволяє констатувати найнижчий по регіонах України рівень показника відсотку оплати ЖКП населенням Луганської області (дорівнює 76,5%), а також доволі низьке значення (нижче за середнє по країні) відповідного показника Донецької області (90,4%), а також демонструє негативну тенденцію динаміки приросту заборгованості з початку 2018 р. (12,3% – по Донецькій області; 23,0% – по Луганській).

**Таблиця 6**

Оплата населенням Донбасу житлово-комунальних послуг\* станом на 01.08.2018 р. \*\*

| Область   | Заборгованість населення              |                 |   |       | Рівень оплати населенням з початку року, % |
|-----------|---------------------------------------|-----------------|---|-------|--|
|           | Загальна сума заборгованості, млн грн |                 | Приріст / зниження (-) заборгованості з початку 2018 р. |       |  |
|           | на 01.01.2018р.                       | на 01.08.2018р. | млн грн   | %     | на 01.08.2018р.                            |
| Донецька  | 1364,8                                | 1532,5          | 167,7   | 12,3% | 90,4%                                      |
| Луганська | 434,5                                 | 534,4           | 99,9  | 23,0% | 76,5%                                      |

|                             |                 |                 |                |             |              |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------|--------------|
| <b>Усього по Україні***</b> | <b>16 395,0</b> | <b>18 019,8</b> | <b>1 624,8</b> | <b>9,9%</b> | <b>95,6%</b> |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------|--------------|

\* без урахування газу та електроенергії

\*\* Джерело: складено авторами за матеріалами [11].

\*\*\* без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

Значної уваги заслуговують адміністративно-територіальні особливості, а саме переважання міського населення, наявність міських агломерацій, висока диференціація міст за чисельністю населення, розподіл великих міст на райони. Це знайшло конкретизацію у табл. 7-8.

**Таблиця 7**

**Розподіл міст Донбасу за розміром\***

| Міста  | Донецька область |                                | Луганська область |                                |
|--|------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|
|  | міст             | % від загальної кількості міст | міст              | % від загальної кількості міст |
| Великі міста (із кількістю населення понад 300 тис. ос.)           | 3                | 5,7                            | 1                 | 2,7                            |
| Середні міста (із кількістю населення від 100 тис. до 300 тис.ос.) | 3                | 5,7                            | 4                 | 10,8                           |
| Малі міста (із кількістю населення менш ніж 100 тис. ос.)          | 46               | 88,6                           | 32                | 86,5                           |
| в т.ч. міста із кількістю населення менш ніж 50 тис. ос.           | 38               | 73,1                           | 27                | 73,0                           |
| <b>РАЗОМ:</b>  | <b>52</b>        | <b>100</b>                     | <b>37</b>         | <b>100</b>                     |

Джерело: складено авторами за матеріалами [11].

**Таблиця 8**

**Міські агломерації на території Донбасу**

| Назва агломерації                               | Міста, що входять до складу агломерації                                    | Кількість населення (станом на 1 січня 2017р.), тис. ос. |
|---|--|--|
| 1. Донецько-Макіївська                          | Донецьк, Макіївка, Харцизьк, Авдіївка, Ясинувата, Докучаєвськ, Вугледар    | 1840,7   |
| 2. Горлівсько-Єнакіївська                       | Горлівка, Єнакієве, Бахмут, Дебальцеве, Торецьк                            | 652,4  |
| 3. Маріупольська протоагломерація               | Маріуполь та Мангушський, Нікольський, Бойківській, Волноваський райони    | 639,7  |
| 4. Краматорська                                 | мм. Краматорськ, Слов'янськ, Костянтинівка, Дружківка, Лиман               | 558,8  |
| 5. Луганська протоагломерація                   | м. Луганськ та Лутугинський, Станично-Луганський, Слов'яносербський райони | 554,4  |
| 6. Алчевсько-Кадіївська (Центрально- Луганська) | Алчевськ, Брянка, Голубівка, Кадіївка, Первомайськ                         | 493,0  |



|   |   |       |
|---|---|-------|
| 7. Северодонецько-Лисичанська           | Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне, Кременна      | 380,4 |
| 8. Хрустальнянська (Південно-Луганська) | Хрустальний, Антрацит, Ровеньки                   | 270,8 |
| 9. Шахтарська                           | Шахтарськ, Хрестівка, Сніжне, Чистякове, Жданівка | 243,7 |

Джерело: складено авторами за матеріалами [11].

Таким чином, визначені особливості житлово-комунальної інфраструктури Донбасу можливо узагальнити на наступній схемі (рис. 5).



Рис. 5. Особливості житлово-комунальної інфраструктури Донбасу

Враховуючи зазначені особливості та узагальнюючі дані експертних оцінок, можливо побудувати матрицю розподілу форм та моделей ДПП щодо використання при реалізації проектів формування, відновлення та модернізації житлово-комунальної інфраструктури Донбасу (рис. 6).

| Форми ДПП  | Міста та агломерації Донбасу |          |          |                    |
|--|------------------------------|----------|----------|--------------------|
|  | Великі                       | Середні  | Малі     | Міські агломерації |
| Концесійні угоди   | доцільно                     | доцільно |          |                    |
| Інвестиційні договори з визначенням прав на створювані об'єкти | доцільно                     | доцільно | доцільно | доцільно           |
| Орендні договори з інвестиційними зобов'язаннями               | доцільно                     | доцільно | доцільно |                    |
| Сервісні контракти (контракти на                               | доцільно                     | доцільно | доцільно |                    |

|   |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|
| обслуговування, експлуатацію, управління) |          |          |          |          |
| Договори про спільну діяльність           | доцільно |          |          | доцільно |
| Змішані договори                          | доцільно | доцільно | доцільно | доцільно |

**Рис. 6.** Матриця розподілу форм та моделей державно-приватного партнерства щодо використання при реалізації проектів формування, відновлення та модернізації житлово-комунальної інфраструктури Донбасу

У великих містах можливо використання практично всіх форм та моделей, у малих містах – переважно орендні договори та сервісні контракти, у міських агломераціях – лише договір про спільну діяльність або змішаний договір.

Таким чином, можна зробити наступні висновки та рекомендації:

Використання механізмів ДПП в житлово-комунальній сфері має позитивні перспективи, про що свідчить вітчизняний та зарубіжний досвід. При цьому важливою проблемою виступає вибір адекватних форм та моделей ДПП з урахуванням галузевих особливостей функціонування житлово-комунального господарства.

Техніко-технологічні, соціально-економічні та адміністративно-територіальні особливості житлово-комунальної інфраструктури Донбасу слід розглядати з урахуванням зруйнованих і пошкоджених об'єктів в результаті бойових дій.

Прийняття рішень щодо використання форм і моделей ДПП при реалізації екопроектів формування, відновлення та модернізації житлово-комунальної інфраструктури Донбасу сприятиме побудова матриці, яка враховує відповідні техніко-технологічні, соціально-економічні та адміністративно-територіальні особливості.

#### **Список використаних джерел:**

1. Лібанова Е.М. Відновлення Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. *Вісник Національної Академії наук України*. 2015. №11. С. 13–25.
2. Андреева Н.Н. Экологически ориентированные инвестиции: выбор решений и управление: монография. Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2006. 536 с.

3. Аніщенко В.О. До питання щодо вдосконалення теоретико-методологічних засад екологічного інвестування. *Актуальні проблеми економіки*. 2007. № 8. С. 175–183.
4. Кліменко О.В. Інструменти екологізації інвестиційної діяльності на етапах її реалізації. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія "Економічні науки"*. 2010. Т. 2, № 2. С. 198–203.
5. Вишницька О.І. Екологічні інвестиції: сутність, класифікація, принципи та напрями реалізації. *Вісник СумДУ*. 2009. № 2. С. 51–58.
6. Крупнова Т.Г., Рязанова К.Г. Возможности применения государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне. *Российское предпринимательство*. 2015. Т. 16. № 8. С. 1145–1152.
7. Шевелева Н.П., Гурьева М.А., Мостовая Д.А. Роль государственно-частного партнерства в экопроектах. *Экономика и предпринимательство*. 2016. № 2-2(67). С.121–123.
8. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Офіційний сайт. 2019. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення 11.02.2019).
9. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Офіційний сайт. 2019. URL: <http://www.minregion.gov.ua/index.php?category=tp-stat/> (дата звернення 11.02.2019).
10. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 року: Розпорядження Донецької обласної державної адміністрації, Донецької обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 р. № 498. Донецька обласна державна адміністрація, Донецька обласна військово-цивільна адміністрація. Офіційний сайт. 2019. URL: <http://document.ua/prostrategiyu-rozvitku-doneckoyi-oblasti-na-period-do-2020--doc276236.html> (дата звернення 11.02.2019).

11. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. 2019. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення 11.02.2019).

**Герасименко Н.О.,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу господарсько-правових досліджень  
проблем економічної безпеки  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
ЯК ЗАСОБУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ  
З ЕНЕРГОМОДЕРНІЗАЦІЇ ДОНБАСУ**

Відповідно до плану заходів з виконання спільного науково-дослідницького проекту Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Асоціації вчених – внутрішньо переміщених осіб і Фонду Фрідріха Еберта на тему: «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу», з метою фактичної оцінки проблем, були проведені польові дослідження, ділові зустрічі та консультації з органами місцевого самоврядування, представниками місцевого бізнесу та громадськістю Донецької і Луганської областей. Таким чином, з робочим візитом ми відвідали одне з шахтарських міст Донецької області – місто Селидове. Воно розташоване в 44 кілометрах від окупованого Донецька, що не могло не позначитися на всіх трьох важливих складових його розвитку: соціальній, економічній та екологічній, які і раніше, до початку військового конфлікту, перебували у незадовільному стані. Отже дослідження економіко-правових засобів стимулюючого впливу на розвиток економіки Донбасу, зокрема державно-приватного партнерства як засобу реалізації проектів з енергомодернізації, було проведено через призму проблем, які були виявлені під час проведення польових досліджень.

Головним природним багатством міста є родовища кам'яного вугілля. Тому, Селидове – є монофункціональним містом, а вугільна промисловість – є провідною, від якої прямо чи опосередковано залежать більше 50 тис. мешканців, оскільки вугільні підприємства формують дохідну частину місцевого бюджету, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. На території міста розташовані 2 шахти державного підприємства «Селидіввугілля» та 3 центральні збагачувальні фабрики.

З 1965 року (тобто понад 53 роки) у місті функціонує профільний вищий навчальний заклад I рівня акредитації - Селидівський гірничий технікум – єдиний у місті навчальний заклад, який проводить підготовку фахівців переважно для задоволення потреб гірничодобувної галузі за освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший спеціаліст». І це, не в останню чергу, стало передумовою того, що майже кожна друга родина в м. Селидове – це династія гірників, які присвятили себе найнебезпечнішій професії. Досвід батьків, помножені на здобуті знання та сміливість нащадків, стали запорукою розвитку галузі-годувальниці і міста в цілому. Однак вкрай недостатні обсяги капітальних вкладень в нове будівництво та на відновлення основних фондів вугледобувних підприємств, відсутність коштів для придбання та впровадження сучасної високопродуктивної очисної та прохідницької техніки, транспортних засобів, а також новітніх (інноваційних) технологічних рішень ведення безпечного видобутку вугілля стали головними причинами неконкурентоспроможності та занепаду вугільних підприємств.

Натомість, сьогодні вугілля – є найпоширенішим та затребуваним джерелом енергії на нашій планеті. За умов вичерпності невідновлюваних природних ресурсів, високих цін на енергоресурси та політичної нестабільності в світі, проблемне питання XXI століття – забезпечення потреб країн світу необхідним об'ємом енергоресурсів – давно перестало бути внутрішнім, набуло наднаціональний характер. Ще у минулому столітті "енергетичний важіль" був одним з вирішальних у міждержавних відносинах, деякі країни енергетичну

безпеку навіть прирівняли до безпеки в сфері оборони. Вирішення завдань забезпечення національної енергетичної безпеки стають причиною розв'язання військових конфліктів, що часто завуальовано під захист прав людини, надання допомоги по впровадженню демократичних або екологічних цінностей тощо. Перше місце з видобутку вугілля займає Китай, за ним слідує США, Австралія і Росія. Значна кількість вугілля видобувається у Німеччині, Польщі, Південно-Африканській Республіці і в Казахстані. В Україні, завдяки сприятливому географічному розташуванню, ми маємо достатній потенціал покладів вугілля, щоб бути енергонезалежною країною, проте вугільна промисловість, яка є однією з базових галузей національної економіки, тривалий час перебуває у кризовому стані. Водночас викопні ресурси: природний газ і вугілля сумарно становлять понад 60 % вітчизняного енергетичного балансу. І замість того, щоб розвивати галузь та збільшувати власний видобуток, влада віддає перевагу імпортованому вугіллю.

У зв'язку з виникненням безпрецедентних процесів на Донбасі, ситуація ще більше загострилася. Адже переважна більшість потужних вугледобувних підприємств Донецької та Луганської областей залишилися на окупованій території. Проте й ті шахти, які знаходяться на підконтрольній українській владі території – позбавлені належної уваги з боку держави. Все це негативно впливає на енергетичну безпеку країни.

Також під час робочого візиту ми стали свідками того, як держава «віддячує» гірникам за їх важку і небезпечну для здоров'я та життя працю. Вже не вперше за останні роки, гірники вийшли на центральну площу Селидового на акцію протесту, бо змушені у такий принизливий спосіб вимагати зароблені тяжкою працею гроші (на день мітингу – 30 травня – була виплачена лише частина заборгованості по зарплаті за березень). Представник профспілкового осередку Незалежної профспілки гірників України міст Селидове та Новогродівки наголосив, що п'ятдесят тисяч шахтарів доведені до злиднів, і це при тому, що вони живуть на лінії розмежування. До того ж влада, в особі Прем'єр-міністра України, намагається перекласти всю відповідальність щодо

причин виникнення заборгованості із заробітної плати на плечі керівників підприємств вугільної промисловості, які, начебто, не забезпечили відповідний рівень менеджменту для отримання достатнього прибутку і вирішення поточних проблем. Зокрема, очільник Уряду України зазначає, що природа заборгованості полягає в тому, що видобуток українського вугілля (собівартість) коштує набагато дорожче, ніж його ринкова ціна і тому цю різницю доводиться компенсувати за кошти державного бюджету, замість того щоб забезпечувати необхідне фінансування програм розвитку і реструктуризації галузі.

Але якщо подивитися на ситуацію під іншим кутом зору, та розглянути природу існуючої проблеми у більш широкому та глибшому розумінні – у нерозривному зв'язку між станом основних фондів вугледобувних підприємств та витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, де перше має ключове значення, а не навпаки? То виходить, що першопричиною збитковості роботи шахт та виникнення заборгованості із заробітної плати є невідповідне фінансове та законодавче забезпечення вжиття заходів з боку держави стосовно своєчасної модернізації (розвитку і реструктуризації) галузі.

Професія, яка ще до недавню була престижною і високооплачуваною перейшла в розряд жебрацької і незатребуваної. Спостерігається стрімке зростання міграції працездатного населення не лише в інші міста всередині держави, а й за кордон. Молоде покоління, яке не бачить перспектив для свого гідного майбутнього в рідному місті, віддає перевагу міграції в сусідні європейські країни вже починаючи з моменту вирішення питання стосовно отримання вищої освіти, а потім забирають і свої родини.

Вищезазначене аж ніяк не узгоджується з основними стратегічними цілями державної політики на шляху до сталого розвитку нашої країни. Зокрема це стосується і руху в напрямі енергонезалежності, який відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» передбачає нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв; реформування вугільної галузі та

залучення стратегічних інвесторів для модернізації інфраструктури паливно-енергетичного комплексу [1].

Проголошений державою вектор сталого розвитку, актуалізує питання щодо вирішення глобальних проблем запобігання та адаптації до зміни клімату та назрілу необхідність підвищення енергоефективності й використання енергії з відновлюваних джерел. Але варто зазначити, що наша національна енергосистема технічно не готова до швидкого стовідсоткового переходу на альтернативні види енергоресурсів (хоча ми до цього неодмінно прагнемо). Одним з доказів вищезазначеного є результати, отримані у ході виконання завдань із захисту об'єктів критичної інфраструктури в енергетичній сфері Службою безпеки України. Зокрема, в зверненні Голови Служби безпеки України від 12 вересня 2018 року до Прем'єр-міністра України зазначається про виникнення реальних передумов до дестабілізації сталої роботи Об'єднаної енергетичної системи України (далі – ОЕС України), які становлять загрозу національній безпеці України, внаслідок стрімкого зростання темпів приросту приєднання до електричних мереж ОЕС України об'єктів відновлювальної енергетики (далі - ВДЕ) без урахування реального стану розподілу потоків електричної енергії, динамічної стійкості генераторів АЕС/ТЕС, а також реальних потреб реконструкції та модернізації обладнання [2].

Проведена оцінка сучасного стану розвитку Донбасу, на прикладі шахтарського м. Селидове, визначення ключових проблем, що зумовлюють незначну ефективність економічних трансформацій у регіоні, із висвітленням їх характеру, свідчать про необхідність термінового проведення енергомодернізації усіх складових вітчизняного енергопростору, що має справити вирішальний вплив на покращення економічного стану Донбасу на засадах сталого розвитку.

У методологічній площині для цілей даного науково-прикладного дослідження використано доктринальні доробки Г.Д. Джумагельдієвої та Н.В. Єремєєвої щодо визначення поняття і структури енергопростору, оскільки ратифікація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом передбачає



інтеграцію України до єдиного європейського простору. Ґрунтовне дослідження економіко-правової сутності енергопростору дозволило вченим запропонувати умовне структурування енергопростору за декількома критеріями:

— за функціональним: торговельно-виробнича, інвестиційна, регулятивна (завдяки регулятивній компоненті у певних випадках реалізується «перетікання» відносин, зарахованих до певного виду, з одного сегмента до іншого, адже всі відносини перебувають у тісному взаємозв'язку);

— за інтересом (правовим статусом та суб'єктними ознаками учасників відносин енергопростору): індивідуальний, колективний, національний та наднаціональний рівні [3].

Запропонована модель структури енергопростору охоплює всі види відносин у розрізі різних рівнів за інтересами, тому заслуговує на схвалення та використано як база для дослідження питань енергомодернізації відповідно до сучасних та майбутніх потреб з метою досягнення сталого розвитку, відповідного удосконалення нормативно-правового регулювання нових явищ і процесів у сфері енергетики, які набувають характеру об'єктів правового регулювання. Семантичний аналіз родового терміна «модернізація» (від французького слова *moderne* – новітній, сучасний), дозволяє дійти висновку, що енергомодернізація – це зміна енергопростору відповідно до сучасних та майбутніх потреб, яка ґрунтується на інноваційних (прогресивних) досягненнях науки і техніки та сприяє сталому розвитку.

Термін «енергомодернізація» вперше у вітчизняному правовому полі згадується в назві Закону України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (далі – Закон «Про ЕСКО») [4]. Однак сам зміст законодавчого акту значно звужує потенціал заявленої у назві «масштабної енергомодернізації», тому що присвячений лише частковому регулюванню інвестиційної складової енергопростору, хоча і є прогресивним. З прийняттям цього закону був

закладений фундамент розвитку енергосервісу або енергетичних послуг в Україні у значенні Директиви 2012/27EU Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність [5]. Таким чином центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких належить замовник енергосервісу (щодо об'єктів права державної власності), виконавчі органи місцевої ради або місцеві органи виконавчої влади (щодо об'єктів права комунальної власності) отримали право приймати рішення про закупівлю енергосервісу – комплексу технічних та організаційних енергозберігаючих (енергоефективних) та інших заходів, спрямованих на скорочення замовником енергосервісу споживання та/або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг порівняно із споживанням (витратами) за відсутності таких заходів. Законом були вирішені ряд важливих питань, які стримували розвиток ринку енергосервісу в бюджетній сфері.

Автори Закону «Про ЕСКО» ставили перед собою мету створити сприятливе середовище для залучення приватних інвестицій у заходи з енергомодернізації шляхом підвищення енергоефективності будівель, об'єктів права державної та комунальної власності, та як наслідок розвиток малого і середнього підприємництва на ринку енергосервісних послуг. Проте на практиці виявилось, що далеко не всі вітчизняні суб'єкти підприємницької діяльності мають достатні фінансові ресурси, щоб стати дієвими учасниками новоствореного сегменту ринку. На сьогоднішній день лише великі енергетичні, виробничі і будівельні компанії можуть дозволити собі здійснити довгострокові інвестиції в капіталомісткі заходи з енергозаощадження (енергоефективності), використовуючи власні або позикові (кредитні) грошові ресурси. І в цьому плані саме замовник енергосервісу, по суті – державний партнер, який має бути не менш зацікавленим у підвищенні енергоефективності країни, зменшенні енергоємності економіки, повинен виступити поручителем або надати інші гарантії забезпечення за кредитними операціями на підставі енергосервісного договору, тобто стати рушійною силою у запуску нового

перспективного ринку енергосервісу, який перебуває на початковому етапі свого розвитку.

Разом з тим, енергомодернізації потребують не лише будівлі, об'єкти права державної та комунальної власності, а й всі інші елементи структури енергопростору. Так, наприклад, однією з пріоритетних сфер енергомодернізації на основі впровадження інноваційних технологій є об'єкти критичної інфраструктури в енергетичній сфері, а саме об'єкти Об'єднана енергетичної системи України. Теперішній стан електричних мереж (у всіх регіонах країни) викликає занепокоєння, оскільки становить реальну загрозу для надійного та сталого енергопостачання, а також стримує перехід економіки країни на екологічно чисті відновлювані джерела енергії в контексті сьомої цілі сталого розвитку. Тому в найближчий час питання збільшення частки енергії з відновлюваних джерел у національному енергетичному балансі, зокрема за рахунок введення додаткових потужностей об'єктів, що виробляють енергію з відновлюваних джерел, є дуже проблематичним.

Водночас реальна масштабна енергомодернізація вимагає мобілізації значних ресурсів з різних джерел для фінансування відповідних заходів, а також потужного кадрового забезпечення. Світовий досвід засвідчив, що публічно-приватне партнерство є цінним інструментом реалізації цілей національних стратегій сталого розвитку. Правова основа становлення і розвитку державно-приватного партнерства (далі – ДПП) в Україні була закладена з прийняттям однойменного Закону України «Про державно-приватне партнерство» [6]. За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні, які узагальнено та розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: станом на 1 липня 2018 року укладено 192 договори, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) [7]. Наявна статистика свідчить про наявність проблем, які стримують розвиток державно-приватного

партнерства, не дивлячись на всі переваги такого співробітництва для вирішення суспільно важливих питань.

До того ж тривалий військовий конфлікт на сході України значно ускладнює досягнення поставлених національних цілей та істотно обмежують можливості залучення альтернативних джерел фінансування заходів з енергомодернізації Донбасу. Безперечно, за таких умов пріоритетним завданням є провідна участь держави у залученні приватних інвестицій як зарубіжних, так і вітчизняних, зокрема через надання державної допомоги та гарантій, в тому числі щодо стабільності законодавства, за винятком випадків, коли законодавчі зміни передбачають сприятливіші умови для інвестора. Оскільки існуючі безпрецедентні політичні, екологічні та економічні виклики на Донбасі значно підвищують ризики настання події, дії або бездіяльності, які можуть впливати на державно-приватне партнерство на будь-якому етапі його здійснення, витрати, стан активів та якість послуг або очікувану прибутковість. Виконання цього завдання вимагає адекватного реагування, в першу чергу на законодавчому рівні, на науковій основі і з урахуванням успішної практики інших країн.

Слушною є позиція колективу авторів монографії «Застосування публічно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку вугільної промисловості», які також звертають увагу на існуючі недоліки організаційно-правових засад взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та стримують розвиток такого співробітництва. Так наголошується, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» не регламентує дотримання принципів ДПП поза його рамками при здійсненні концесії, оренди, спільної діяльності тощо; не окреслює чітко коло суб'єктів, які мають право бути державними партнерами у проектах державного рівня; не передбачає застосування інституційного партнерства, тобто можливість для двох і більше органів державної влади виступати одночасно на стороні державного партнера; обмежує участь державних та комунальних підприємств у проектах ДПП [8].

Можливо, якби принципи державно-приватного партнерства поширювалися на відносини оренди державного майна та дотримувалися (що також важливо, в силу хронічного правового нігілізму з боку представників центральних органів державної влади), то можна було б уникнути випадків незаконної передачі перспективних вугільних пластів державних шахт Донбасу приватним структурам. Одним з прикладів такого факту є відкриття кримінального провадження у липні 2018 року за зверненням народного депутата, про що внесено відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України. Кримінальне провадження здійснюється за ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу України, а саме зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди та спричинило тяжкі наслідки охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Відповідно до фабули кримінального провадження службові особи Державної служби геології та надр України зловживали службовим становищем при наданні спеціального дозволу № 5615 на користування надрами ПП ТОВ «Шахта «1-3 Новогродівська», чим державним інтересам заподіяно тяжкі наслідки [9]. І, на жаль, такі випадки не поодинокі.

Поряд з цим, одним з регуляторних бар'єрів, що робить проекти державно-приватного партнерства в Україні нецікавими для інвесторів, науковці та практики вважають заборону на перехід права власності на об'єкт державно-приватного партнерства до приватного партнера на період дії договору. Пояснюється це тим, що така норма йде врозріз із передовою світовою практикою, не даючи приватному партнерові можливості залучати дешевше боргове фінансування для реалізації проектів.

Також вчені, зазначають, що відповідно до положень чинного законодавства про державно-приватне партнерство ще на етапі підписання угоди про ДПП приватний партнер повинен пройти складні процедури узгоджень, у той же час він не одержує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно із затвердженим порядком спочатку відбувається підписання контракту про ДПП та розпочинається його реалізація, після цього держава приймає рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій суті партнерства [8].

Знаменський Г.Л. стверджує, що принципова правова основа для самого широкого партнерства, в тому числі «державно-приватного», вже була створена набагато раніше у Господарському кодексі України, де закладена така модель господарських відносин (як «горизонтальних» так і «вертикальних»), зміст якої підштовхує до рівного підпорядкування всіх суб'єктів цих відносин суспільному господарському порядку [10]. І з цим важко не погодитися. Проте реалізація проектів енергомодернізації Донецької та Луганської областей на засадах перспективних форм державно-приватного партнерства вимагає змістовної трансформації вже впроваджених у законодавство та економіку України правових конструкцій з урахуванням специфіки економічних процесів на території Донбасу, а саме через визначення державних гарантій ще на стадії підготовки пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства під час виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками.

Партнерство заради цілей сталого розвитку закріплено і як одна з сімнадцяти цілей Глобальної стратегії сталого розвитку (прийнятій у вересні 2015 року на ювілейній сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй). Як зазначається у Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна», перспективним є набутий Україною потенціал у сфері міжнародного партнерства на транскордонному рівні. У законодавство та економіку України вже впроваджено відповідні правові конструкції, які також можуть активно застосовуватися з метою енергомодернізації всіх складових вітчизняного

енергопростору. Насамперед, мова йде про Закон України "Про транскордонне співробітництво". Так, Україна взяла участь у створенні десяти єврорегіонів, з них у шести напрацьовано успішний досвід співробітництва за такими напрямками, як розв'язання регіональних екологічних проблем, розвиток людських комунікацій (туризм, малий прикордонний рух), співпраця в науковій та освітній сферах тощо. Транскордонне співробітництво може стати одним з інструментів полегшення доступу до передової науково-технічної діяльності розвинених країн в області екологічно чистої енергетики, підвищення енергоефективності та розвитку інноваційних і більш чистих технологій використання викопного палива, заохочування інвестиції в енергетичну. Водночас потенціал єврорегіонального співробітництва в контексті енергомодернізації наразі залишається невикористаним. Причинами цього, на думку авторів Національної доповіді, є, зокрема, недостатні повноваження місцевих влад у цій сфері [11].

Для усунення окреслених прогалин були внесені відповідні зміни у Закон України «Про місцеве самоврядування» стосовно розширення кола питань, віднесених до виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, які набрали чинності 11 жовтня поточного року. Зокрема, це питання стосовно укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін тощо.

Разом з цим, повноваження місцевих рад стосовно ініціювання державно-приватного партнерства для вирішення локальних проблем все ще не знайшли потрібного закріплення на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування». Зазначене свідчить про можливу причину відсутності практики таких відносин, а також не сприяє реалізації положень Закону України «Про засади державної регіональної політики» стосовно стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього

потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей та поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування [12]. Попри усунення згаданих законодавчих неузгодженостей, низький професійний рівень управлінців як у сфері місцевого самоврядування, так з питань менеджменту залучених до співробітництва суб'єктів господарювання, а також високий рівень корупції можуть залишатися бар'єрами на шляху активізації розвитку публічно-приватного партнерства у сфері енергомодернізації.

Схоже бачення має доктор економічних наук, професор, глава Правління Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства І.В. Запатріна. В своїй монографії «Публічно-приватне партнерство для Цілей Сталого Розвитку» вона припускає, що істинними причинами є відсутність волі публічної влади вирішувати стратегічні задачі, оскільки представники влади переважно націлені на отримання швидких результатів, які відповідно позитивно позначаються на їх політичному іміджі [13].

Оптимальним вирішенням цього питання може бути створення відповідного інституційного середовища, тобто спеціального проектного офісу на державному рівні, до роботи якого будуть залучені кваліфіковані консультанти, в тому числі іноземні, та сформований механізм координації та заохочення використання державно-приватного партнерства, поширення «найкращого досвіду», відповідний освітній центр перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів державної служби та органів місцевого самоврядування. Функціонування спеціальної інституції дозволить уникнути випадків, коли підготовка проектів публічно-приватного партнерства доручається не підготовленим для цього фахівцям, які не володіють відповідними компетенціями і до того ж завантажені іншими тактичними завданнями, згідно з встановленими службовими обов'язками. А для того щоб підготувати проект належним чином, потрібно мати професійні знання або досвід роботи у сфері



публічно-приватного партнерства (в різних юрисдикціях), розуміння можливих наслідків, до яких можуть привести ті чи інші рішення, політично незаангажований погляд на проблему і способи її вирішення, високий ступінь незалежності від вищого керівництва.

Також важливо, щоб одним із завдань такої новоствореної інституції було ініціювання розробки, розробка та перегляд (у чітко встановлені строки, щоб цей процес відповідав сучасним потребам) Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в різних сферах економічної діяльності спільно з представниками профільних міністерств та відомств.

Повертаючись до проблем енергомодернізації, зокрема і на Донбасі, слід визнати, що вугільна галузь, без сумніву, потребує залучення ресурсів приватного сектору. У Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року також не приділено належної уваги державно-приватному партнерству у цій галузі. Автори Концепції віддають перевагу приватизації перспективних шахт та консервації або ліквідації неперспективних шахт. І якщо у першому випадку є надія на те що все ж таки вугільні підприємства будуть виведені підприємства на беззбитковий рівень роботи з виробничим потенціалом для забезпечення енергетичної безпеки країни та буде збережений кадровий потенціал, людський потенціал – життєвий стрижень квітучого м. Селидове (згадайте слова з гімну міста, які наведені на початку науково-прикладного дослідження), то ліквідація (консервація) шахт неминуче призведе до негативних економічних, екологічних та соціальних наслідків, ще більшого відтоку мешканців з шахтарських міст (та з країни), що в цілому призведе до незворотних демографічних трансформацій та соціального напруження в державі. З метою попередження, адаптації та подолання таких наслідків треба заздалегідь продумати механізми з одного боку – задоволення зростаючих потреб національної економіки в енергоресурсах за максимального рівня промислової та екологічної безпеки, а з іншого – соціального захисту працівників, які будуть вивільнені у зв'язку з ліквідацією або консервацією шахт.

Визначальну роль у вирішенні окреслених питань в контексті процесів децентралізації має місцева влада, яка представляє інтереси територіальної громади і приймає від її імені рішення. Основним пріоритетом розвитку міста має бути послідовний перехід до перспективних напрямів господарювання в контексті цілей сталого розвитку.

Перш за все мова йде про розвиток відновлюваної енергетики. Відповідно до Інтерактивної карти на допомогу інвестору у сфері відновлюваної енергетики, яка розміщена на офіційному веб-сайті Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, запропоновано для використання під Об'єкти вітряної енергетики земельні ділянки (колишні шахтні терикони) у м. Селидове [14]. Підтримуючи та позитивно оцінюючі назрілу необхідність поступового розвитку відновлюваної енергетики, зважаючи на неминучу вичерпність невідновлюваних природних ресурсів (хоча і відновлювані енергоресурси мають свої недоліки, пов'язані з мінливістю їх джерел), хотілось би також нагадати про важливість розвитку такої складової, як освіта. Тому що започаткування перспективних напрямів господарювання у сфері енергетики безпосередньо пов'язано з упровадженням у виробництво нової сучасні технології. Тому на базі існуючих вищих навчальних закладів вже повинні викладатися нові дисципліни, розроблятися нові програми для введення нових спеціальностей, щоб підготовлені, освічені та висококваліфіковані працелюби (саме такими є українці) були готові обіймати посади на традиційних (вугледобувних) та перспективних (відновлюваної енергетики) підприємствах у сфері енергетики.

Дуже цікавими та перспективними з практичної точки зору є інноваційні проекти у вугільній промисловості, запропоновані на основі багаторічних наукових досліджень вченими Інституту економіки промисловості НАН України. Так, науковці, вкотре, підкреслюють перспективність використання низькопотенційного тепла, яке акумульоване у шахтній воді, вентиляційному повітрі, териконах, супутніх породах тощо. Наприклад, витрати вентиляційного повітря з шахти у середньому становлять від 12000 до 30000 м<sup>3</sup> за хвилину із

середньорічною температурою +16–+18°C, що при використанні теплових насосів надає можливість виробляти від 2,5 до 6 МВт тепла. Відвальна порода, що вилучається з шахти, також може використовуватись як джерело низькопотенційного тепла. Терикони за своїм тепловим станом бувають гарячими з температурою до +70°C та потухлими з температурою до +35°C. Усього в Україні налічується близько 2000 териконів вугільних шахт (з них більш ніж 300 териконів, що горять) та велика кількість збагачувальних фабрик. Тепловий потенціал териконів тільки двох шахт при температурі +30°C може забезпечити виробництво до 10 МВт теплової енергії за допомогою теплових насосів протягом 20 років. Також в монографії наводяться ще багато практичних прикладів інноваційних проектів у вугільній промисловості на засадах публічно-приватного партнерства [8].

Підсумовуючи проведене науково-прикладне дослідження на тему «Розвиток державно-приватного партнерства як засобу реалізації проектів з енергомодернізації Донбасу» в рамках спільного науково-дослідницького проекту Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Асоціації вчених – внутрішньо переміщених осіб і Фонду Фрідріха Еберта на тему: «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу» хотілось би зазначити, що протягом усього періоду незалежності України енергетична галузь була найбільш уразливим сегментом економіки. Революція гідності, анексія Криму, війна на сході України – ці події по-різному (але безпосередньо і суттєво) вплинули на наше суспільство, на вітчизняну економіку та екологію. З одного боку, вони загострили існуючі проблеми, а з іншого, надали істотний поштовх до пошуку нових інструментів вирішення останніх. В контексті наведеного ключового значення набули питання досягнення цілей сталого розвитку. Світовий досвід засвідчив, що публічно-приватне партнерство є цінним інструментом акумулювання ресурсів для енергомодернізації вітчизняного енергопростору, зокрема на Донбасі, і як наслідок збільшення власного видобутку енергоресурсів, диверсифікація шляхів та джерел постачання енергоносіїв, формування достатніх стратегічних

резервів вуглеводнів, інтеграція в енергетичний простір Європейського Союзу, забезпечення належного рівня захисту критичної енергетичної інфраструктури та дієвого механізму енергозбереження та енергоефективності. І все це задля забезпечення енергетичної та національної безпеки країни в цілому в контексті.

### Список використаних джерел:

1. Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015?nreg=5%2F2015&find=1&text=%E5%ED%E5%F0%E3%EE%E5%F4%E5%EA%F2%E8%E2%ED&x=4&y=6>.

2. СБУ побачила загрозу енергосистемі України в "зеленій енергетиці". Інтернет-видання «Економічна правда». Стаття від 28 вересня 2018 року. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/09/28/641094/>.

3. Джумагельдієва Г.Д., Еремеева Н.В. Економіко-правова сутність і структура енергопростору. *Економіка та право*. № 3 (48), 2017. С 27–37.

4. Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації : Закон України від 9.04.2015 р. № 327-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №26. Ст. 220.

5. Директива 2012/27/EU Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність. URL: [http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR\\_Directive\\_27\\_2012\\_2.doc](http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR_Directive_27_2012_2.doc).

6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

7. Стан здійснення ДПП в Україні. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.

8. Застосування публічно-приватного партнерства у сфері інноваційного розвитку вугільної промисловості: колективна монографія / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2017. 196 с.

9. НАБУ займеться расследованием захвата угольных пластов шахт Донбасса. Стаття от 07.08.2018 на сайте Информационного агентства «ВЧАСНО». URL: <https://vchasnoua.com/special/democracy/actual/57251-nabu-zajmetsya-rassledovaniem-zakhvata-ugolnykh-plastov-shakht-donbassa>.

10. Знаменський Г.Л. Державно-приватне партнерство: український варіант. *Юридичний вісник України*. 2009. №39.

11. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна». URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C%20%D0%A6%D0%A1%D0%A0%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8\\_%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202017%20ukr.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C%20%D0%A6%D0%A1%D0%A0%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202017%20ukr.pdf)

12. Закон України від 05.02.2015р. № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики». *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

13. Запатрина И. Публично-частное партнерство для целей Устойчивого Развития. К. : Лыбидь, 2017. 312с.

14. Проект Дорожньої карти розвитку відновлюваної енергетики України на період до 2020 року. Інтерактивна карта на допомогу інвестору у сфері відновлюваної енергетики. Офіційний веб-сайт Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України. URL: <http://saee.gov.ua/uk/pressroom/1133>.

**Санченко А.Є.,**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
керівник Центру перспективних досліджень і  
співробітництва з прав людини у сфері економіки,  
провідний науковий співробітник відділу проблем  
модернізації господарського права та законодавства  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України,

**ПРОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ НАДБАНЬ ЩОДО ПРАВ ЛЮДИНИ  
У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО  
ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ**

Із сумом доводиться констатувати, що Схід України – Донецька та Луганська області, стали мішенню військової агресії та політичного впливу з боку Росії саме через його економічний потенціал. Проте не секрет, що економіка цього регіону та нашої країни в цілому вже тривалий час знаходиться в стані стагнації. А тому вона потребувала й потребує вливання свіжої енергії конструктивних перетворень у тому ключі, що нині притаманний глобалізованому світові. Науково-практичні дослідження, виконані у рамках даного проекту «Економіко–правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу», свідчать, що такі перетворення можливі, вони можуть стосуватися різних галузей національного господарства та призвести до покращання стану економіки Донбасу як території, що нині перебуває в особливо вразливому становищі, та всієї України, а відтак – й підвищення рівня життя її громадян. Безперечно, стратегічні документи, що визначають напрями розвитку України, окремих її областей та об'єднаних територіальних громад, ставлять за мету зміцнення економіки поряд із іншими інфраструктурними, безпековими та соціально-культурними завданнями для забезпечення гідного життя населення нашої держави.

Й це абсолютно вкладається у річище Цілей сталого розвитку [1], проголошених ООН у 2000 році. Окреслюючи у 2012 році Національну

парадигму сталого розвитку України, НАН України визначено стратегічні засади та перспективні напрями сталого розвитку України в глобальному середовищі на основі аналізу й оцінки новітніх наукових концепцій господарювання в контексті світових господарських домінант відповідно до наявного стратегічного потенціалу нашої держави [2].

У цьому контексті важливо орієнтуватися й на Стратегію сталого розвитку ЄС 2001 року[3]. Загальною метою якої є визначення та розробка заходів, що дозволятимуть ЄС досягти безперервного довгострокового поліпшення якості життя європейців шляхом створення стійких громад, здатних ефективно управляти та користуватися ресурсами, використовувати екологічний, соціальний інноваційний потенціал економіки та забезпечити захист навколишнього середовища, соціальну згуртованість та добробут. Тож, вочевидь, метою усіх зусиль ЄС є забезпечення прав людини через її залучення в процес соціально-економічного розвитку. Для цього Стратегією запроваджені механізми покращення координації дій між урядами держав-членів ЄС та передбачено, що громадяни, підприємницьке середовище та неурядові організації є активними учасниками її реалізації.

Цілковита спрямованість економічної політики ЄС на задоволення потреб, а таким чином – і прав європейців, які є одночасно ресурсом, творцями та споживачами матеріальних й інтелектуальних благ та платниками податків, є підґрунтям для політико-правових вимог до бізнес середовища вести підприємницьку діяльність відповідально, повною мірою забезпечуючи дотримання прав людини. Правові зобов'язання підприємств, як відомо, передбачають, зокрема, й захист індивідуальних і колективних прав їхніх працівників, оскільки вони пов'язані з господарською діяльністю підприємств.

Так само й ООН, вивчаючи глобальні тенденції та проблеми розвитку людства, запропонувала такі Цілі сталого розвитку, досягнення яких абсурдно поза парадигмою забезпечення прав людини. Звісно, в умовах постійних змін стану світової економіки, криз і конфліктів підприємництву доводиться долати

певні труднощі, забезпечуючи дотримання національних і міжнародно-правових зобов'язань у цій сфері.

З огляду на це, тим більш важливо для забезпечення гарантій гідного існування та розвитку людства окреслювати та впроваджувати рамкові положення для регулювання відносин у системі координат «держава/держави – підприємництво/бізнес-компанії – права людини». Тому в 2011 році внаслідок тривалого аналізу проблематики, в якому брали участь держави-члени ООН, Європейська комісія, міжнародне підприємницьке та експертне середовище, громадські організації, Рада ООН з прав людини одноголосно резолюцією 17/4 схвалила Керівні принципи ООН з питань бізнесу/підприємництва та прав людини [4] для держав і компаній (далі – Керівні принципи). Вони спрямовані на запобігання та припинення порушень прав людини, заподіяних у ході або внаслідок підприємницької діяльності.

Визначаючи правовий статус цих Керівних принципів, зауважимо, що вони базуються на та увібрали в себе засадничі положення міжнародних загальнообов'язкових актів – як-то:

- Міжнародний білль про права людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права) [5];

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод[6];

- Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці[7], 187 конвенцій та 198 рекомендацій МОП;

- Тристороння декларація засад Міжнародної організації праці, котрі стосуються багатонаціональних підприємств та соціальної політики [8];

- Європейська соціальна хартія (переглянута) [9];

- Женевські конвенції з міжнародного гуманітарного права[10]; застосування яких актуалізувалося в Україні у зв'язку із військовим конфліктом на Донбасі та анексією Криму;

- Керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку для багатонаціональних підприємств [11] та інші.



Загальновідомо, що бізнес-підприємства здатні справляти значний вплив на права людини працівників, споживачів і суспільства в цілому незалежно від форми власності (державної або приватної) й того, де вони ведуть свою діяльність. Ці впливи можуть бути як позитивними, наприклад, збільшення числа робочих місць і поліпшення доступу до ринку зайнятості чи покращених державних послуг, ін., так і негативними - забруднення навколишнього середовища, занижена заробітна плата працівників, неналежні умови праці, використання примусової та незадекларованої праці або навіть примусове виселення громад в інтересах підприємництва.

Ніде правди діти, подібні проблеми добре знайомі Україні і Донбасу в нинішньому становищі, зокрема. Їх слід долати, у т.ч. з огляду на стрімкий та безповоротний відтік інтелектуального потенціалу та кваліфікованих фахівців, потрібних для розбудови економіки.

При цьому Керівні принципи ООН однозначно встановлюють, що відповідно до міжнародного права прав людини, у першу чергу, держави зобов'язані захищати кожного, хто знаходиться на їхній території та/або під їхньою юрисдикцією, від порушень прав людини, що можуть бути вчинені бізнес-компаніями. Цей обов'язок, зокрема, означає, що держави повинні мати ефективне законодавство та засоби регуляторного впливу для запобігання порушенням прав людини, пов'язаних із бізнес-діяльністю, для розгляду та реагування на них у разі порушення, а також забезпечити наявність ефективних засобів захисту прав для тих, чиї права порушені, та безперешкодний доступ до них.

Крім того, держави мають досягати більш узгодженої політики та ефективності в усіх напрямках роботи з бізнесом, зокрема шляхом:

- забезпечення належних повноважень держави під час укладення економічних договорів, у т.ч. зовнішньоекономічних;

- заохочення поваги до прав людини, коли держава є власником бізнесу та взаємодіє із ним як інвестор, закупівельник або партнер у рамках публічно-приватного партнерства;

- зміцнювати корпоративну культуру поваги до прав людини в країні і за кордоном, у т.ч. національними або приватними бізнес-підприємствами українського походження, які там працюють.

Окремо варто привернути увагу, що дія Керівних принципів поширюється й на бізнес-діяльність на територіях, які зачеплені конфліктами. Адже найгірші порушення прав людини за участю підприємств відбуваються у період конфлікту, коли ведеться боротьба за контроль над територією, ресурсами, людьми або над системою управління, і коли неможливо очікувати, що міжнародно-встановлений режим прав людини функціонуватиме там належним чином. У таких ситуаціях держави та бізнес, особливо транснаціональний, мають знаходити відповідні форми і методи співпраці аби не порушувати права людини населення вражених конфліктом територій та жодним чином не сприяти таким порушенням.

Керівні принципи також акцентують увагу на відповідальності бізнес-підприємств щодо дотримання прав людини, незалежно від того, де вони працюють, і незалежно від їх розміру або галузі. Ця відповідальність означає, що компанії повинні бути свідомими про свої фактичні чи потенційні негативні впливи на права людини, попереджувати, зменшувати, знешкоджувати та відшкодовувати їх. Іншими словами, компанії повинні знати про свій обов'язок поважати права людини, демонструвати це і щоденно у всій своїй бізнес-діяльності забезпечувати повагу до прав людини. Корпоративна відповідальність за дотримання прав людини існує незалежно від здатності або бажання держав виконувати свої обов'язки щодо захисту прав людини. Незалежно від контексту за державами та підприємствами зберігаються ці безпосередні та дистинктивні обов'язки.

Також ООН наголошує на фундаментальному праві осіб та громад на доступ до ефективних засобів захисту, коли їхні права порушені у ході чи внаслідок підприємницької діяльності. Коли будь-яке підприємство порушує права людини, держава повинна забезпечити, щоб потерпілі особи могли отримати доступ до ефективного засобу захисту їхніх прав у суді або у рамках

іншого законного позасудового процесу – звернення до установи омбудсмана (уповноваженого з прав людини), медіації, примирних процедур при вирішенні колективних або індивідуальних трудових спорів, третейського суду та ін. Компанії/підприємства, зі свого боку, повинні запровадити власні ефективні механізми або користуватися наявними механізмами для прийняття та розгляду скарг на порушення прав людини, що можуть подаватися будь-якими особами або громадами, які зазнали негативного впливу внаслідок діяльності цих підприємств, та відшкодовувати заподіяну шкоду.

Завершуючи дуже стислий огляд вищенаведених універсальних положень ООН, зазначимо, що вони здебільшого вже мають статус юридично обов'язкових через членство держав у ратифікованих ними міжнародних конвенціях і угодах. Ці положення конкретизуються через їх інтеграцію в регіональне міжнародне та національне право шляхом імплементації в сучасні політико-правові стратегічні та оперативні й законодавчі акти та щоденну практику. Нині вже 17 країн-членів ЄС, а також США, Колумбія, Чилі, Індонезія та Грузія ухвалили й виконують Національні плани дій у сфері бізнесу та прав людини [12], прийняття яких передбачено як Керівними принципами ООН, так і нормативними актами ЄС і Ради Європи. Ці міжнародні організації мають свої механізми регулярної перевірки виконання державами зобов'язань стосовно дотримання прав людини у сфері бізнесу.

України, на жаль, немає ані у списку країн, які розробляють такі Плани (серед яких 7 європейських країн та 14 країн на інших континентах), ані у списку країн, де національні установи з прав людини або громадські організації вже ініціювали цей процес (їх 8, включаючи, наприклад, Казахстан, Танзанію та Південну Корею). Можливо припустити наявність думок серед суб'єктів господарювання про те, що Україні це не потрібно або що нині це не на часі, або що Україна має забезпечити виконання принаймні вже наявних міжнародних зобов'язань. Підстави для зволікань можуть бути різноманітні, але вони суперечать Національній парадигмі сталого розвитку України, яка орієнтує на перетворення національного господарства України у стійку

суспільну цілісність, здатну самовідтворюватися та самоорганізовуватися в напрямі вирішення конкретних соціально-економічних проблем [13].

Україна вже має міжнародні зобов'язання перед ООН, МОП, РЄ, виконує Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, яка покладена у коріння «Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» [14]. Як результат Революції гідності. З її ратифікацією наша держава стала учасницею Зони вільної торгівлі, в якій беруть участь численні багатонаціональні корпорації. Опікуючись міцністю своєї ділової репутації та стабільними прибутками, вони внесли у статутні документи та політики відповідні зобов'язання, ведуть бізнес на для них вже цілком буденних принципах дотримання прав людини, що, до речі, є ознакою їх конкурентоспроможності. Але ще раніше Україна долучилася до угод Світової організації торгівлі і продовжує проголошувати курс на розвиток економічного співробітництва, наполегливо запрошуючи інвесторів.

Для цього в 2017 році Україна приєдналася до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і транснаціональні корпорації [15]. Як зазначив Перший віце-прем'єр-міністр - міністр економічного розвитку і торгівлі Степан Кубів, набуття членства в Інвестиційному комітеті ОЕСР сприятиме залученню в Україну прямих іноземних інвестицій, оскільки це свідчить про запровадження Україною міжнародних стандартів здійснення інвестиційної діяльності; сприяє поліпшенню конкурентного середовища та впливу на впровадження і розповсюдження інновацій; сприяє реалізації Керівних настанов ОЕСР щодо відповідального ведення бізнесу та ін. [16].

Вагу впровадження в Україні Керівних принципів ООН доречно аргументувати ще й тим, що майже 13300 бізнес-компанії об'єдналися під егідою найбільшої у світі добровільної корпоративної ініціативи сталого розвитку - Глобального договору ООН [17]. Вони об'єдналися, закликаючи підприємницьке середовище будувати стратегії та вести діяльність у відповідності до універсальних принципів прав людини, праці, захисту навколишнього середовища і боротьби з корупцією та вживати заходів, спрямованих на досягнення суспільних цілей. Серед компаній, що ініціювали

Глобальний договір та першими приєдналися до нього у 2000-2001 рр. були Volvo Car Corporation, UBS Group AG, Royal Dutch Shell plc, Nike, Inc., LM Ericsson, Deutsche Bank AG, Daimler AG, Nokia Corporation, ArcelorMittal Brasil, Renault SAS, BMW AG та ін.

Бажання України розвивати економіку, зокрема, розбудувувати потужну економіку Донбасу, створювати сучасний бізнес на високотехнологічних та інноваційних основах, отримувати інвестиції та, можливо, й надавати їх, має супроводжуватися системною роботою з просування у свідомість, політику, законодавство, правозастосування, регулювання та корпоративну практику Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини. Ця діяльність не суперечить жодному з наявних міжнародних зобов'язань, а навпаки співпадає, наприклад, із зусиллями по імплементації Цілей сталого розвитку, Національний звіт про виконання яких був вперше підготовлений у 2017 році, та які мають стати основою для Стратегії розвитку України на період до 2030 року. Здатність держави імплементувати Керівні принципи у сфері бізнесу та прав людини свідчить про її цивілізованість та є лакмусовим папірцем для закордонних інвесторів.

Водночас навіть побіжний аналітико-правовий «аудит» стратегічних та імплементаційних політичних і нормативно-правових актів України (Стратегія сталого розвитку України 2020, Національна стратегія у сфері прав людини та ін.), а також моніторинг дотримання прав людини в сфері бізнесу, здебільшого доводять недостатність обізнаності українського суспільства, політикуму, посадовців різних гілок і рівнів влади, бізнес-середовища, соціальних партнерів, науковців та інших стейкхолдерів стосовно сучасних прогресивних засад ведення економічної діяльності, що ґрунтується на цінностях поваги до прав людини. Відчутні слабка мотивація їх укорінювати в Україні, брак відповідних навичок, засобів тощо.

Тому усім фахівцям юристам і економістам важливо докласти зусиль до поширення обізнаності про наявність комплексу інструментів, міжнародно визнаних серед акторів публічного та приватного права, які можуть і повинні

бути використані в процесі розбудови Донбасу, до якого наразі привернуто значну увагу. Це може бути здійснено, зокрема, шляхом включення положень Керівних принципів ООН у стратегічні документи на кшталт Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, Стратегій розвитку Донецької та Луганської областей, окремих ОТГ і населених пунктів, а також – у операційні плани щодо їх виконання.

Таким чином актуалізовані Керівні принципи можуть створити аргументаційну основу для науково-практично обґрунтованої розробки Національного плану дій у сфері бізнесу та прав людини, оновленої Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, а також доповнення Національної стратегії з прав людини, що стане додатковим потужним важелем у справі підвищення рівня якості життя та добробуту громадян України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Цілі сталого розвитку (Глобальні цілі 2015 – 2030) (документ ООН, набув чинності в січні 2016 р.) URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>
2. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. 72 с. URL: [http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid\\_nacionalna\\_paradygma\\_stalogo\\_rozvytku.pdf](http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid_nacionalna_paradygma_stalogo_rozvytku.pdf)
3. Communication from the Commission «A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development» (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) / Brussels, 15.5.2001, COM/2001/0264 final URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0264>

4. Керівні принципи ООН з питань бізнесу та прав людини: Реалізація Рамкової програми ООН «Захист, повага і засоби захисту» (схвалені 16.06.2011р.) URL: [http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2018/11/%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%9E%D0%9E%D0%9D\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80\\_%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf](http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2018/11/%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%9E%D0%9E%D0%9D_%D0%A3%D0%BA%D1%80_%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf), [https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf)
5. Міжнародний білль про права людини. Виклад фактів / Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2004. – 62 с. <http://library.khpg.org/files/docs/N02.pdf>
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
7. Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці (ухвалена Міжнародною конференцією праці на її вісімдесят шостій сесії в Женеві 18.06.1998 р.) URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_260](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260)
8. Тристороння декларація засад Міжнародної організації праці, котрі стосуються багатонаціональних підприємств та соціальної політики (1977 р., оновлена 2000 та 2006 рр.). URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/questionnaire/wcms\\_541529.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/questionnaire/wcms_541529.pdf)
9. Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996 р.) URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062)
10. Женевські конвенції з міжнародного гуманітарного права. URL: <http://www.un.org/ru/humanitarian/law/geneva.shtml>
11. Керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку для багатонаціональних підприємств (оновлені у 2011 р.). URL: <https://www.business-humanrights.org/.../pdf-керівні-принц...>

12. Національні плани дій держав у сфері підприємницької діяльності і прав людини. URL: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>
13. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. – К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – С. 7. URL: [http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid\\_nacionalna\\_paradygma\\_stalogo\\_rozvytku.pdf](http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid_nacionalna_paradygma_stalogo_rozvytku.pdf)
14. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
15. OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises (adopted on 21 June 1976, reviewed in 1979, 1984, 1991, 2000, 2011). URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecddeclarationoninternationalinvestmentandmultinationalenterprises.htm>
16. Україна приєдналася до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2194246-ukraina-priednalasa-do-deklaracii-oesr-pro-miznarodni-investicii.html>
17. Глобальний договір ООН. URL: <http://www.un.org.ua/ua/information-centre/news/1951>; <https://www.unglobalcompact.org/about>.



**Токунова А.В.,**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу господарсько-правових досліджень  
проблем економічної безпеки  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України,

**СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ  
МОДЕЛЕЙ БІЗНЕСУ, ОРІЄНТОВАНИХ НА ПРАВА ЛЮДИНИ, ЗАДЛЯ  
ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ЕКОНОМІКИ  
СХІДНИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

Події, які відбуваються в Україні в останні чотири роки, носять унікальний характер для сучасного етапу розвитку країни. По-перше, збройний конфлікт та виникнення «лінії розмежування» суттєво вплинули на функціонування, а в окремих випадках призвели до руйнування традиційних економічних зв'язків, схем виробничих процесів східних регіонів; пошкодження та руйнування значної кількості виробництв чи недоступності останніх через знаходження на тимчасово окупованих територіях; погіршення ситуації у сфері зайнятості населення; суттєвого зниження ефективності процесу соціального діалогу тощо.

По-друге, з одного боку, було розроблено та відбувається активне впровадження суттєвого пакету реформ, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України та забезпечення курсу європейської інтеграції, які охоплюють, як національний, так і місцевий рівень. З іншого – на території Донбасу відбувається збройний конфлікт, багато в чому спрямований на протидію даним тенденціям, який до того ж суттєво впливає на всі галузі життєдіяльності у східних регіонах і країни в цілому.

Такий складний комплекс умов ставить державу та громадянське суспільство перед необхідністю вироблення нового бачення та виходу за межі стандартних практик та підходів до процесів розвитку стосовно Донбасу. **Наразі актуальним є забезпечення синергії у впровадженні правових**

**механізмів стимулювання регіонального розвитку та відновлення постраждалих територій.** Однією із важливих складових у цьому питанні є сфера економіки.

Таким чином, актуальність теми обумовлено нагальною необхідністю вироблення оновленої моделі економіки східного регіону, базуючись на певних універсальних та загально визнаних пріоритетах та підходах.

Одним із перспективних напрямів вирішення цього питання є забезпечення практичного впровадження Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 р., прийнятого Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 25 вересня 2015 р. [1]. Вказаним документом затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку (у подальшому – ЦСР) та 169 відповідних завдань. Серед них особливу важливість для нас мають Ціль 8. «Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх», Ціль 9. «Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям», Ціль 12. «Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва» та інші, які прямо чи опосередковано мають бути враховані при розробці та реалізації загальнодержавних, обласних та місцевих політик у сфері економіки.

Ще більшу актуальність вказаний підхід набуває зараз, коли вже проведено чималу роботу щодо адаптації ЦСР відносно контексту та специфіки України. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ініціювало та протягом 2016 р. координувало інклюзивний процес обговорення ЦСР за такими групами: справедливий соціальний розвиток; стале економічне зростання та зайнятість; ефективне, підзвітне та всеохоплююче управління і справедливість для всіх; екологічна рівновага та розбудова стійкості. У 2017 р. було завершено підготовку та оприлюднено Національну доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» [2]. Саме ця універсальна платформа має стати рамковою і для відновлення Донбасу в усіх сферах, в тому числі з економічних питань.

Також, для реагування на існуючі виклики, на центральному та місцевому рівнях було розроблено низку стратегічних документів, які окреслюють як загальні підходи до економічного відновлення та розвитку східних регіонів України, так і конкретні практичні заходи на період до 2020 р.

Так, економічне відновлення є одним із трьох пріоритетних стратегічних компонентів, за якими має бути забезпечено досягнення мети «Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 1071 від 13 грудня 2017 р. [3]. Перелік програмних завдань та заходів деталізується у Додатку № 2 [4] до цього нормативно-правового акту та має наступну структуру: розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування; подолання інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва; створення умов для підвищення рівня зайнятості населення; надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу та розширення доступу до фінансових послуг; розвиток промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи.

Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 р. [5] передбачає стратегічну ціль «Економічний розвиток та підвищення зайнятості населення», яка розкривається в наступних оперативних цілях: підвищення ефективності використання критичної інфраструктури регіону; створення сприятливого бізнес середовища; заохочення структурних змін в економіці.

Стратегічну ціль «Економічне відновлення та перехід до сталого розвитку» включено і до Стратегії розвитку Луганської області до 2020 р. [6], із визначенням наступних оперативних цілей: підвищення стійкості регіональної економіки та перехід до її сталого зростання; покращення стану навколишнього природного середовища.

Аналізуючи вказані державні та регіональні стратегічні документи у частині поставлених цілей та завдань, можливо побачити певний зв'язок із пріоритетами «Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року», хоча

для повноцінної актуалізації до ЦСР ще необхідно прикласти значні зусилля. При цьому вкрай актуальним є питання щодо того, **на основі яких принципів, у який спосіб та якими засобами** мають та будуть впроваджуватись доопрацьовані цілі та завдання у сфері економічного розвитку східних регіонів України. На сьогоднішній день у чинних стратегічних документах деталізації цих аспектів приділяється замало уваги.

У той же час, у розділі «Завдання і заходи» Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України закріплено загальний підхід до процесу її реалізації, який передбачає здійснення комплексу заходів із застосуванням підходу, що базується на правах людини, у тому числі з урахуванням гендерних аспектів [3]. Закріплення вказаного керівного підходу є важливим для подальшого планування та втілення заходів, спрямованих на відновлення Донбасу, оскільки ця норма є практичним підґрунтям для прямого застосування положень всесвітньо визнаного «Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року», в тому числі у сфері економічного відновлення та розвитку.

У Розділі «Засоби впровадження і Глобальне партнерство», у пункті 67 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № A/RES/70/1 від 25 вересня 2015 р. зазначається наступне: «Приватна підприємницька, інвестиційна та інноваційна діяльність – це одна з основних рушійних сил підвищення продуктивності, забезпечення всеохоплюючого економічного зростання та створення робочих місць. ... Ми будемо сприяти динамічному і ефективно функціонуючому підприємницькому сектору, захищаючи при цьому трудові права і стандарти в області довкілля та здоров'я у відповідності до релевантних міжнародних стандартів та договорів, та інших поточних ініціатив у цьому напрямку, таких як Керівні принципи щодо підприємницької діяльності та прав людини і трудові стандарти Міжнародної організації праці, Конвенція про права дитини і основні багатосторонні договори щодо довкілля, для учасників таких договорів» [1]. Це може стати тим самим узагальненим баченням, універсальним підходом, який має застосовуватись у нашій державі у сфері

економічного відновлення та розвитку, і, в першу чергу, в контексті відновлення Донбасу, до якого наразі прикуто значну увагу світової спільноти.

Важливість наведеної вище норми вбачається у тому, що поряд із достатньо звичними для нашої країни інструментами, як трудові стандарти Міжнародної організації праці, привертається (слід сказати, що вже в черговий раз) увага до Керівних принципів щодо підприємницької діяльності та прав людини (далі за текстом – Керівні Принципи ООН).

Останні були вперше викладені 21 березня 2011 р. у Доповіді Спеціального уповноваженого Генерального Секретаря з питань прав людини та транснаціональних корпорацій й інших суб'єктів підприємницької діяльності на 17-тій сесії Ради ООН з Прав Людини [7], та мали назву «Керівні принципи щодо підприємницької діяльності та прав людини: Впровадження рамкового курсу ООН «Захист, Повага та Засоби правого захисту й відшкодування», а в подальшому були затверджені Резолюцією Ради A/HRC/RES/17/4 від 6 червня 2011 р. [8] в якості окремого документу

Відсилання до «Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини» (далі за текстом – Керівні принципи ООН) є безпосереднім дороговказом для держав, які підтримали «Порядок денний сталого розвитку на період до 2030 року». Саме він надає підґрунтя для напрацювання стратегічного підходу до питань людини у сфері бізнесу та для розроблення комплексної, ефективною та послідовної моделі дій для всіх суб'єктів, базуючись на актуальних міжнародно-правових зобов'язаннях з цих питань.

Керівні принципи ООН ґрунтуються на визнанні наступних ключових аспектів:

«а) Існуючих зобов'язань держав щодо поваги, захисту та забезпечення прав людини та основоположних свобод;

б) Ролі підприємств в якості спеціалізованих органів суспільства, що виконують спеціалізовані функції, від яких вимагається дотримуватись всіх відповідних законів та поважати права людини;

с) Необхідність того, щоб права і обов'язки узгоджувались із належними та ефективним засобами правового захисту при порушенні.

Ці Керівні принципи застосовуються до всіх держав та до всіх підприємств, як транснаціональних, так і інших, незалежно від їх розміру, сектора, місцезнаходження, форми власності та структури» [7].

За своїм юридичним статусом та природою Керівні принципи ООН не створюють нові міжнародно-правові зобов'язання. Забезпечення обов'язковості застосування передається на розсуд держав-членів ООН, міждержавних структур тощо. Проте це не означає, що цей документ є черговим методичним посібником чи добіркою рекомендацій.

На сьогодні процес імплементації цього документу досяг значного прогресу на рівні стратегічних нормативно-правових документів Європейського Союзу (далі – ЄС), Ради Європи, Організації Американських Держав (ОАД). Затвердження Національних планів дій щодо бізнесу та прав людини відбулося у 20 країнах світу (при цьому ще 23 країни знаходяться у процесі розробки чи зобов'язалися це зробити, а в 9 ведеться робота, спрямована на запуск такого процесу) [9]. Також, пріоритети щодо впровадження Керівних принципів ООН у практику ведення бізнесу для себе визначили низка глобальних груп та форумів, які мають значний вплив у сфері міжнародної економіки та торгівлі, такі як G7, Міжнародна конференції з фінансування розвитку тощо [10].

Для України вказані процеси є такими, яким має бути приділено суттєву увагу, тому вони мають бути враховані при розробленні власного стратегічного бачення щодо забезпечення сталого розвитку економіки, в тому числі відносно відновлення Донбасу.

Це викликано низкою мотивуючих факторів, зокрема:

- застосування цих положень відносно сфери сталого розвитку багатьма країнами, посилення економічного партнерства з якими є бажаним для нашої держави;

- членство України в організаціях, які чітко висловили свою підтримку відносно застосування положень Керівних принципів ООН;

- необхідність відновлення економіки Донбасу та підвищення її інвестиційної привабливості, що може бути зроблено лише шляхом застосування широко визнаних та прийнятних для світової економічної спільноти підходів та інструментів.

На сьогоднішній день одним із ключових напрямків розвитку для України є посилення взаємозв'язку з Європейським Союзом з широкого кола питань, в тому числі у сфері економічної інтеграції. Ратифікувавши «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [11] (далі – Угода про Асоціацію), Україна не просто вийшла на новий рівень співпраці, а на законодавчому рівні визнала, що спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права, є ключовими елементами цієї Угоди, що прямо закріплено у Преамбулі документу.

Тому нашій державі слід брати до уваги ці підходи, в тому числі оскільки інтеграція питань прав людини у сферах регулювання та ведення бізнесу, внутрішньої та зовнішньої торгівлі, забезпечення процесів сталого розвитку досягли значного прогресу в ЄС.

Так, долучаючись до реалізації «Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року», у 2017 р. було прийнято спільну декларацію про «Новий європейський консенсус щодо розвитку «Наш Світ, Наша Гідність, Наше Майбутнє» [12], в якому «запобігання порушенням прав людини та просування Керівних принципів ООН» закріплено в якості одного із напрямків роботи в межах підрозділу 2.3. «Процвітання – Всеохоплююче та стале зростання та робочі місця» загальної платформи дій.

Вказана позиція ЄС не є поодинокую нормою, і вона має суттєву підтримку в інших стратегічних документах. Зокрема, прийняття заходів щодо сприяння імплементації Керівних принципів ООН було закріплено у 2015 р. у

стратегії щодо торгівлі та інвестиційної діяльності «Торгівля для всіх» [13]. Також інтегрування їх положень було зроблено шляхом відповідного включення до концепції та заходів оновленої стратегії ЄС щодо Корпоративної соціальної відповідальності [14], в тому числі стосовно пропозиції країнам-членам розробити власні плани імплементації Керівних принципів ООН на національному рівні. Також слід приділити увагу рекомендаціям на адресу Європейського Парламенту, які були надані за результатами «Дослідження щодо імплементації Керівних принципів ООН» [10] у 2017 р. на замовлення суб-комітету з прав людини Європейського Парламенту. Серед них було включено пропозицію щодо інтегрування питань бізнесу та прав людини до переговорних процесів із країнами-кандидатами у члени ЄС.

Відображений вище стратегічний підхід ЄС та приєднання до «Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року» вже є суттєвою мотивацією для України щодо активізації роботи з питань бізнесу та прав людини. Окрім цього, наша країна є членом ще однієї впливової міжнародної організації – Ради Європи. А ця організація всебічно підтримує світові процеси в напрямі імплементації Керівних принципів ООН, і багато в чому саме на цій роботі ґрунтуються подальші напрацювання в різних країнах.

Так, ще в 2014 р. було прийнято декларацію Комітету Міністрів Ради Європи стосовно Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини [15], у п. 10 якої було закріплено визначну підтримку відносно їх імплементації та закликало країни-члени вчинити наступні дії:

« а. вживати відповідних заходів для захисту від порушень прав людини з боку комерційних підприємств;

б. сформулювати та впроваджувати політику та заходи, спрямовані на те, щоб усі комерційні підприємства поважали права людини в ході усієї своєї діяльності в межах своєї національної юрисдикції;

с. вживати відповідних кроків для забезпечення того, щоб, коли такі порушення відбуваються на їх території та / або юрисдикції, потерпілі мали доступ до ефективних засобів правового захисту;



d. розробляти національні плани дій щодо імплементації Керівних принципів ООН».

У 2016 р. Комітетом Міністрів Ради Європи було затверджено Рекомендації щодо прав людини та підприємницької діяльності [16], адресовані країнам-членам. Цей документ включає детальне викладення побажань стосовно процесу, форми та змісту заходів, спрямованих на практичне впровадження Керівних принципів ООН.

Враховуючи проаналізовану вище нормативну базу та існуючу світову практику, для України вважається слушним започаткувати процес імплементації Керівних принципів ООН на національному рівні. На першочерговому етапі Україна має виконати положення Принципу 2 [7] та зробити чітку заяву стосовно її очікувань від бізнесу в контексті прав людини. У 2015 р. Указом Президента України вже затверджено «Національну стратегію у сфері прав людини на період до 2020 року» [17]. Вбачається, що платформа цього документу може бути використана для досягнення означених вище цілей. Пропонується внести доповнення до стратегічного напрямку «Створення умов для розвитку підприємницької діяльності» у наступній редакції:

*«Стимулювання розвитку підприємництва є одним із визначальних пріоритетів державної політики в умовах протидії ризикам загострення економічної кризи. При цьому держава Україна очікує поваги до прав людини в межах усієї діяльності від усіх суб'єктів підприємництва, які розташовані на її території та/або підпадають під її юрисдикцію.*

Стратегічна мета:

*забезпечення свободи підприємництва, створення умов для самозайнятості населення, забезпечення поваги до прав людини у сфері підприємницької діяльності.*

Очікувані результати:

*... створено умови та механізми для забезпечення поваги до прав людини суб'єктами підприємництва».*

Задля подальшої реалізації вказаної вище стратегічної мети **необхідним є відповідне оновлення Плану заходів** із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року [18]. Найбільш логічним в даному випадку вбачається виокремлення завдання по розробці *«Національного плану дій щодо імплементації Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини»*.

При цьому така робота має проводитись у щільній координації з процесом напрацювання Стратегії Сталого Розвитку нашої держави на наступний період, після 2020 року.

На сьогоднішній день Верховною Радою України одержано вже два законопроекти щодо цього питання: Проект Закону № 9015 від 7 серпня 2018 р. та альтернативний Проект Закону № 9015-1 від 20 серпня 2018 р. [19; 20]. Обидва названі законопроекти розглядають забезпечення та захист права людини в цілому як один із головних принципів розвитку держави. Проте на рівні викладення питань щодо розвитку бізнесу та економіки бракує чітко означеного акцентування такого підходу.

Цілком вірогідно, що найближчим часом будуть розроблені нові варіанти проектів стратегій в напрямку Сталого Розвитку. Та в будь-якому разі, в ході цієї роботи пропонується прикласти можливих зусиль щодо:

- *закріплення застосування Керівних принципів ООН як чинної глобально узгодженої основи для роботи у сфері бізнесу та прав людини;*
- *включення окремого завдання щодо забезпечення поваги до прав людини у сфері підприємницької діяльності.*

Поряд із запуском процесу імплементації Керівних принципів ООН на національному рівні, певні програмні кроки мають бути зроблені по відношенню до східних регіонів України. Актуальність цих дій чітко прописано у Принципі 7 [7], в якому закріплено, що, **оскільки ризик грубих порушень прав людини посилюється в районах, що постраждали від конфліктів, держави повинні допомогти забезпечити те, щоб суб'єкти підприємницької діяльності, які працюють в таких умовах, не були задіяні в таких**

**порушеннях.** Також у положеннях цього принципу розкриваються чотири ключові напрями, за якими держава має планувати та втілювати власні інтервенції за для підтримки поваги до прав людини з боку суб'єктів підприємництва в таких умовах, а саме:

(a) налагодження контактів із суб'єктами підприємництва на якнайбільш ранньому етапі, щоб допомогти їм виявляти, запобігати та пом'якшувати ризики від їхньої діяльності та ділових відносин відносно прав людини;

(b) Надання адекватної допомоги суб'єктам підприємництва для оцінки та подолання підвищених ризиків зловживань, приділяючи особливу увагу як гендерному, так і сексуальному насильству

(c) Заборона доступу до державної підтримки та послуг для суб'єктів підприємництва, які пов'язані із грубими порушеннями прав людини та відмовляється співпрацювати у виправленні ситуації;

(d) Забезпечення того, щоб їхня нинішня політика, законодавство, нормативно-правові акти та виконавчі заходи були ефективними для усунення ризику залучення бізнесу до грубих порушень прав людини.

Як видно зі змісту Принципу 7, в умовах конфлікту на державу покладається першочергове завдання із забезпечення адекватної та ефективної допомоги суб'єктам підприємництва, для яких ведення діяльності в таких ускладнених умовах є викликом, та потребує додаткових знань та інструментів. Звісно, це не знімає з держави і її ключового обов'язку щодо забезпечення захисту прав людини, для чого також пропонуються відповідні заходи.

Якщо оцінити хід виконання обох вказаних функцій, то державні механізми забезпечення захисту прав людини в цілому функціонують на території, підконтрольній уряду України. Однак щодо функції підтримки суб'єктів підприємництва у забезпеченні ними поваги до прав людини дії держави вбачаються недостатніми.

Фактично галузь підприємництва залишилась поза чітко артикульованою увагою держави в контексті виконання існуючих міжнародних зобов'язань в сфері прав людини. Така ситуація аж ніяк не сприяє підвищенню інвестиційної

привабливості та розширенню економічних зав'язків вітчизняних підприємств із закордонними партнерами.

**Протидія даному ефекту можлива шляхом внесення доповнень** до «Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» [3]. Платформа зазначеної Програми добре підходить для втілення перших ініціатив держави стосовно Керівних принципів ООН, оскільки за своїм змістом поєднує питання економічного відновлення та прав людини, і орієнтується для виконання на територіях, які зазнали впливу конфлікту. Саме ця специфіка має посприяти подальшому поглибленню синергії сфери забезпечення прав людини та бізнесу, як з боку державного регулювання, так і щоденного провадження підприємницької діяльності.

Враховуючи встановлені строки реалізації та загальну концепцію програмного документа, пропонується внести доповнення до положення «Економічного відновлення», виклавши його у наступній редакції:

«... економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, *в тому числі з питань взаємозв'язку прав людини та підприємницької діяльності*, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи, *впровадження кращих світових підходів до сталого економічного зростання через забезпечення поваги бізнесу до прав людини*; створення нових насамперед високотехнологічних робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;...».

Відповідної актуалізації потребуватиме і Перелік програмних завдань та заходів до названої Програми [4]. Пропонується доповнити розділ «Пріоритетний напрям II. Економічне відновлення», підрозділ «Подолання

інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва» наступними завданнями:

- *«Підвищення поінформованості суб'єктів підприємництва стосовно Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини, практики їх імплементації в ЄС та країнах світу, та стосовно відповідного впливу на регулювання економічної діяльності та розвитку за кордоном;*

- *Вивчення досвіду розробки національних планів дій з імплементації Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини»*

**Також, на регіональному рівні доцільною** є актуалізація обласних стратегій розвитку відповідно до Керівних принципів ООН у частині економічного відновлення/розвитку та відповідне запровадження заходів із надання підтримки суб'єктам підприємництва у забезпеченні ними поваги до прав людини.

**Висновки.** Останнім часом бізнес спільнота економічно розвинутих країн значну увагу приділяє аналізу роботи суб'єктів підприємництва, як безпосередньо у країні походження, так і їхнім виробничим зв'язкам по всьому світу. При цьому окремий акцент робиться на питанні поваги до прав людини з боку бізнесу.

На сьогодні в Україні було здійснено окремі кроки в напрямку поліпшення умов провадження господарської діяльності, в тому числі щодо обмеження державного контролю. Проте на стратегічному рівні не було чітко пріоритезовано необхідність посилення роботи українського бізнесу у сфері забезпечення умов для дотримання та поваги до прав людини у своїй діяльності. Тож вітчизняні суб'єкти підприємництва залишаються без належної підтримки з боку держави в цьому питанні, що знижує їхню конкурентоспроможність на європейських та світових ринках.

Саме зараз для України вкрай важливим є запровадження системних дій стосовно імплементації Керівних принципів ООН в національному законодавстві та забезпечення їх практичної реалізації, в тому числі стосовно економічного відновлення східних регіонів країни.

**У зв'язку із цим запропоновано здійснити наступні кроки:**

*По-перше*, для повноцінного започаткування процесу імплементації Керівних принципів ООН держава має зробити відповідну заяву щодо її очікувань від бізнесу в контексті прав людини. Вбачається доцільним здійснення цього шляхом внесення доповнень до стратегічного напрямку щодо створення умов для розвитку підприємницької діяльності Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р [17]. Пропонується викладення напрямку у наступній редакції:

*«Стимулювання розвитку підприємництва є одним із визначальних пріоритетів державної політики в умовах протидії ризикам загострення економічної кризи. При цьому держава Україна очікує поваги до прав людини в межах усієї діяльності від усіх суб'єктів підприємництва, які розташовані на її території та/або підпадають під її юрисдикцію.*

Стратегічна мета:

*забезпечення свободи підприємництва, створення умов для самозайнятості населення, забезпечення поваги до прав людини у сфері підприємницької діяльності.*

Очікувані результати:

*... створено умови та механізми для забезпечення поваги до прав людини суб'єктами підприємництва».*

Одночасно мають бути внесені доповнення до Плану заходів з реалізації даної Стратегії [18], шляхом закріплення завдання по розробці *«Національного плану дій щодо імплементації Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини».*

Вбачається обґрунтованим, що розроблення Національного плану дій має проводитись у тісному взаємозв'язку із процесом напрацювання Стратегії Сталого Розвитку України на наступний період. При цьому в новій Стратегії пропонується:

- закріпити застосування Керівних принципів ООН як чинної глобально узгодженої основи для роботи у сфері бізнесу та прав людини;

- включити завдання щодо забезпечення поваги до прав людини у сфері підприємницької діяльності.

*По-друге*, оскільки питання прав людини набувають додаткової уваги на територіях, які знаходяться чи постраждали від конфліктів, слід забезпечити першочергове впровадження окремих заходів, спрямованих на імплементацію положень Керівних принципів ООН по відношенню до східних регіонів України.

Тому, пропонується внести доповнення до заходів щодо досягнення економічного відновлення Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, виклавши відповідні положення в наступній редакції:

«... економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, *в тому числі з питань взаємозв'язку прав людини та підприємницької діяльності*, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи, *впровадження кращих світових підходів до сталого економічного зростання через забезпечення поваги бізнесу до прав людини*; створення нових насамперед високотехнологічних робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;...».

Відповідні зміни необхідно внести також до **Переліку програмних завдань та заходів до названої Програми** [4]. Доцільно додати їх у розділ «Пріоритетний напрям II. Економічне відновлення», доповнивши підрозділ «Подолання інформаційних бар'єрів для підтримки малого та середнього підприємництва» наступними завданнями:

- *«Підвищення поінформованості суб'єктів підприємництва стосовно Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини, практики їх імплементації в ЄС та країнах світу, та стосовно відповідного впливу на регулювання економічної діяльності та розвитку за кордоном;*

- *Вивчення досвіду розробки національних планів дій з імплементації Керівних принципів ООН щодо підприємницької діяльності та прав людини»*

**По-третє, запропоновані вище завдання та заходи могли б стати актуальним предметом для інтеграції в ході оновлення Стратегій розвитку Донецької та Луганської областей.** Такий підхід вбачається виправданим, оскільки саме ці регіони найбільше зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту.

Додатково слід враховувати, що на території цих двох областей діє велика кількість міжнародних організацій, які спеціалізуються як на питаннях прав людини, так і на сфері економічного відновлення та розвитку бізнесу. Відповідно, увага закордонних партнерів великою мірою прикута саме до цих регіонів.

Чітко сформульована політична воля центрального та регіонального рівнів управління щодо практичної імплементації Керівних принципів ООН та відповідне впровадження заходів в цьому напрямку матимуть позитивний вплив на загальну оцінку східних регіонів та України в цілому з обох критеріїв: захист прав людини та розвиток сталого підприємництва.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження було рекомендовано низку першочергових дій, спрямованих на визначення універсальних підходів до економічного відновлення Донбасу та забезпечення сталого розвитку держави в цілому.

#### **Список використаних джерел:**

1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: Resolution, adopted by the General Assembly of the United Nations on 25 September 2015 № A/RES/70/1 // URL:



[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) (останнє відвідування 07.04.2019).

2. Цілі Сталого Розвитку: Україна: Національна доповідь. – Міністерство економічного розвитку і торгівлі // URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6f446a44-9bba-41b0-8642-8db3593e696e&title=NatsionalnaDopovid-tsiliStalogoRozvitku-Ukraina-> (останнє відвідування 07.04.2019).

3. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. *Офіційний вісник України*. 2018. № 6. С. 55. Ст. 248.

4. Завдання і заходи: Додаток 2 до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071 // URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#n86> (останнє відвідування 07.04.2019).

5. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 р., затверджена розпорядженням Голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 р. № 498 // URL: [http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/3\\_Strategiya-2020.pdf](http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/3_Strategiya-2020.pdf) (останнє відвідування 07.04.2019).

6. Стратегія розвитку Луганської області до 2020 р., затверджена розпорядженням Голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 28 жовтня 2016 р. № 624, зі змінами відповідно до розпорядження від 5 вересня 2017 р. № 630 // URL: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategy\\_ukr\\_20-07-2017.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategy_ukr_20-07-2017.pdf) (останнє відвідування 07.04.2019).

7. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework : Annex to the Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and

transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie on 21 March 2011 № A/HRC/17/31 // URL: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/17/31&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/17/31&Lang=E) (останнє відвідування 07.04.2019).

8. Human rights and transnational corporations and other business enterprises: Resolution adopted by the Human Rights Council 6 June 2011 № A/HRC/RES/17/4 // URL: <http://undocs.org/A/HRC/RES/17/4> (останнє відвідування 07.04.2019).

9. National action Plans // URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/nationalactionplans.aspx>.

10. Faracik, Beata. Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Study by the request of the European Parliament's Subcommittee on Human Rights (DROI), 2017, 88 p. // URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578031/EXPO\\_STU\(2017\)578031\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578031/EXPO_STU(2017)578031_EN.pdf) (останнє відвідування 07.04.2019).

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

12. The New European Consensus on Development «Our world, our dignity, our future»: Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, done in Brussels on 7 June 2017 // URL: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) (останнє відвідування 07.04.2019).

13. Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy: European Commission Strategy, Luxembourg, 2015 // URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf) (останнє відвідування 07.04.2019).

14. A renewed EU strategy for Corporate Social Responsibility, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=EN> (останнє відвідування 07.04.2019).

15. Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on business and human rights, adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies // URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c6ee3](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c6ee3) (останнє відвідування 07.04.2019).

16. Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2016 at the 1249th meeting of the Ministers' Deputies) // URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c1ad4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1ad4) (останнє відвідування 07.04.2019).

17. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 69. С. 12. Ст. 2257.

18. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. №1393-р // URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248740679> (останнє відвідування 07.04.2019).

19. Проект Закону про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року від 7 серпня 2018 р. № 9015 // URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508) (останнє відвідування 07.04.2019).

20. Проект Закону про Стратегію впровадження моделі збалансованого розвитку України до 2030 року від 20 серпня 2018 р. № 9015-1// URL:

**Андрєєв О.С.,**  
завідувач сектору централізованого оформлення документів для іноземців та осіб без громадянства відділу з питань тимчасового та постійного проживання іноземців та осіб без громадянства управління у справах іноземців та осіб без громадянства ГУ ДМС України в Донецькій області,  
м. Маріуполь

## **МІГРАЦІЯ ІНОЗЕМЦІВ ЯК СТИМУЛЮЮЧИЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ**

Розглядаючи поточну економічну ситуацію в Донецькій області та аналізуючи перспективи відновлення економічного потенціалу регіону, важливим є розуміння актуального стану міграційних процесів, які безумовно, зазнали істотного впливу на тлі тієї соціально-політичної ситуації, що склалася протягом останніх років.

У березні 2018 року, Віце-президент Європейської Комісії – високий представник ЄС у іноземних справах та політики безпеки пані Федерика Могеріні зробила заяву про те, що Європейський Союз налаштований на збільшення внеску у відновлення Донбасу, проте головна роль у розвитку економіки як України, так і постраждалих від окупації регіонів, лежить саме на уряді та громадянах України. Очевидним є те, що внаслідок тимчасової окупації частини території Донецької області суттєво зменшилась інвестиційна привабливість регіону. В контексті міграційних процесів це можна прослідкувати на прикладі відтоку працівників-іноземців, який спостерігається останніми роками. Так, якщо на початок 2014 року на території Донецької області були працевлаштовані 440 експатів, то вже у липні 2018 року, їх кількість складала близько 80 осіб. Деякі представництва іноземних суб'єктів господарювання, як наприклад ПАТ «Ер Лікід Єнакієве» (дочірнє підприємство

Air Liquide (Франція), яке забезпечувало регіон унікальним для Донецької області виробництвом технічних газів, були вимушені припинити свою діяльність, внаслідок тимчасової окупації. Враховуючи той факт, що лєвова доля працівників-іноземців, які легально працевлаштовані в Україні є висококваліфікованими спеціалістами або топ-менеджерами крупних підприємств, наведена статистика красномовно свідчить про деструктивний вплив тимчасової окупації на економічні та міграційні процеси в регіоні.

У цьому ж контексті доцільним було б проаналізувати вплив подій останніх років на кількість іноземців, які прибувають до Донецької області з метою навчання у вищих навчальних закладах. Так, на початку 2014 року на обліку в ГУ ДМС України в Донецькій області перебувало 3600 іноземних студентів, що не в останню чергу обумовлено високою якістю освітніх послуг, які надавались місцевими ВНЗ. Станом на липень 2018 на території регіону навчався лише 341 іноземець. Настільки стрімке зменшення кількості студентів-іноземців обумовлено цілою низкою факторів, які потягнула за собою тимчасова окупація частини регіону та бойові дії часів активної фази АТО. Значна доля іноземців, станом на початок 2014 року, прибувала на навчання до Донецького національного медичного університету ім. Горького. Проте, втрата зазначеним ВНЗ частини своєї навчально-методичної бази та виїзд за межі окупованого Донецька, призвели до масового відтоку, студентів-іноземців до інших навчальних закладів (Вінниця, Львів, Дніпропетровськ, Харків тощо). Не останню роль у цій тенденції відіграла позиція дипломатичних установ України, які з міркувань безпеки вживали заходи щодо обмеження в'їзду до регіону зазначеної категорії іноземців. Враховуючи те, що контрактні відрахування за навчання від іноземних студентів є одним з найбільш важливих джерел формування бюджету ВНЗ, можна оцінити розмір негативних наслідків, зважаючи на десятикратне зменшення кількості вказаних вище студентів.

У той же час, не будемо забувати про те, що здебільшого, іноземні студенти, які прибувають на навчання до України, мають високу купівельну

спроможність, що безумовно несе позитивний вплив на економічні процеси в регіоні.

Іншою проблемою, яку слід відзначити в контексті аналізу впливу міграційних процесів на економіку регіону, є залучення іноземців до так званої «тіньової» зайнятості, а саме – працевлаштування із «зарплатою у конверті». Законодавство про правовий статус іноземців в Україні передбачає, що особи, які тимчасово проживають в Україні, можуть бути працевлаштовані лише за умови отримання дозволу на застосування праці іноземця, виданого відповідним центром зайнятості. Таким чином реалізовано принцип захисту внутрішнього ринку праці шляхом створення системи бар'єрів для працевлаштування іноземців. У той же час, як і будь яке явище, подібний принцип має й оборотну сторону медалі. Зокрема, значна частина посвідок на тимчасове проживання в Україні, видається іноземцям та особам без громадянства, які прибули з метою возз'єднання сім'ї з громадянами України. Отримавши зазначений документ, та не маючи дозволу на застосування праці, ці іноземці опиняються в ситуації, коли протягом 2-3 років, до моменту отримання дозволу на імміграцію та документування посвідкою на постійне проживання, фактично позбавлені права на працю та не можуть забезпечувати свою родину. Зазначена ситуація в більшості випадків змушує вказаних іноземців підшукувати собі «неофіційні» робочі місця, в так званому «тіньовому» секторі економіки. Останні роки відділом з протидії нелегальній міграції, реадмісії та видворення посилюються заходи щодо виявлення та попередження подібних явищ, проте, застосовуючи лише заходи адміністративного впливу, зазначену проблему вирішити неможливо, оскільки подібний підхід не усуває саму причину вказаного явища.

У цьому контексті доцільно розглянути досвід регуляторної політики у сфері зайнятості іноземців інших країн.

Так, відповідно до законодавства Польщі, іноземець може легально працювати на підставі дозволу на роботу або дозволу на сезонну роботу. Дозвіл на роботу у цій країні видається воєводою за місцем знаходженням

підприємця, яке залучає до своєї роботи іноземного громадянина або на підставі **заяви роботодавця про намір працевлаштувати іноземця**. Важливою особливістю є те, що при працевлаштуванні іноземного працівника, роботодавець повинен запропонувати йому заробітну платню аналогічну тій, яку платять громадянам Польщі, що виконують подібну роботу, а також повинен довести, що він не може залучити до зазначеної роботи місцевих жителів. **Дозвіл на сезонну роботу видається іноземцям з країн, що не є членами ЄС** і дає право на роботу в галузях, що вважаються сезонними, проте період такого працевлаштування не може перевищувати 9 місяців на рік.

Цікавим є підхід до працевлаштування іноземців у Канаді. Так, канадською владою щорічно формується квота для прийому іноземців відповідно до переліку затребуваних професій. Зазначений метод регулювання по-перше дозволяє забезпечити іноземців, які проживають або перебувають у країні легальними робочими місцями, з відповідним оподаткуванням, та по-друге стимулює проблемні галузі економіки, в умовах традиційної для цієї країни нестачі кадрів.

Враховуючи досвід вищевказаних країн, які мають міцну та розвинену економіку, доцільним було б переглянути вітчизняний підхід до регулювання працевлаштування іноземних громадян, оскільки українським законодавством встановлені доволі жорсткі вимоги до мінімальної заробітної платні, яку роботодавець має встановити іноземному працівнику, що робить їх становище вкрай вразливим. Звісно, зазначені положення покликані захистити право на працю саме громадян України, враховуючи існуючий рівень безробіття, проте, зважаючи на існуючі альтернативні підходи країн з потужною економікою, доцільним було інтегрувати в український ринок праці тих іноземців, які прибули до України з метою возз'єднання сім'ї, та з мотивів забезпечення родини, поповнюють «тіньовий» сектор економіки.

В цьому ж контексті, важливим є питання підвищення інвестиційної привабливості України. Зважаючи на сучасні реалії, законодавцю варто було б розглянути питання щодо зменшення мінімальної суми інвестиції, яка дає право

для оформлення дозволу на імміграцію в Україну. Наразі мінімальна сума інвестиції має складати не менше ніж 100 000 доларів США. Зрозуміло, що кількість іноземців, які скористалися подібною процедурою для отримання дозволу на імміграцію в Україну, є мізерною. При цьому, враховуючи досвід Португалії, Іспанії, Греції та ще низки країн, вкрай привабливим для стимулювання економіки є надання посвідок на проживання у разі придбання іноземцем нерухомості. Подібна практика дозволяє залучити значний обсяг інвестицій у будівельну сферу та інтегрувати платоспроможних інвесторів в економіку країни.

Разом із відтоком кваліфікованих іноземних спеціалістів, наявна тенденція до збільшення кількості працездатних громадян України, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон. Так, якщо у 2014 році з питання оформлення виїзду на постійне місце проживання звернулося близько 150 громадян України, то за вже у 2017 році цей показник збільшився до 293 осіб. Зрозумілим є те, що зазначена статистика не повною мірою відображає ті еміграційні процеси, які фактично мають місце. Як можна судити з практичного досвіду, переважна більшість емігрантів залишають країну без дотримання необхідних законодавчих процедур. Цьому сприяє низка чинників, найбільш вагомим з яких є відсутність у законодавстві інших країн правових норм, які б покладали на емігрантів обов'язок оформлення виїзду на постійне місце проживання у країні громадянської належності. Враховуючи відсутність контролю за значною ділянкою державного кордону України, зробити хоча б приблизні оцінки масштабів «прихованої» еміграції не вбачається за можливе, оскільки через закриті пункти пропуску може виїжджати невстановлена кількість громадян, без дотримання встановлених законодавцем процедур. Безумовно це має негативні наслідки для економіки регіону, оскільки здебільшого на еміграцію зважаються найбільш активні та працездатні верстви населення. Можна спрогнозувати, що у найближчому майбутньому, у процесі відновлення економіки регіону, проблема забезпечення виробництва кваліфікованими кадрами буде лише загострюватись.



**Отже, можна дійти наступних висновків.** Очевидним є те, що міграційні процеси в нашому регіоні зазнали вагомого деструктивного впливу, що в свою чергу обумовлює негативні наслідки для економічної ситуації. Звісно, на сьогодні, ситуація є більш оптимістичною, ніж протягом 2014 –2015 років. Вищі навчальні заклади повільно починають відновлювати обсяги прийому студентів-іноземців, на підприємства працевлаштовуються нові експати, проте, у порівнянні з докризовим потенціалом Донецької області, ці показники є дуже низькими, та говорити про строки їх відновлення на сьогодні дуже важко. У той же час, враховуючи еміграційні процеси, на прикладі Донецької області, доцільним було б вивчити питання лібералізації процедур працевлаштування іноземних громадян, розглянути можливість легалізації проживання іноземців за умови залучення інвестицій меншого розміру, ніж ті, що передбачені чинним законодавством, та розробити механізм реєстрації в якості інвестицій правочинів з нерухомістю. По-перше це призведе до виведення частини працівників із заробітною платнею у «конвертах» з «тіні», по-друге - дозволить інтегрувати в українське суспільство платоспроможних інвесторів та стимулює вітчизняний ринок нерухомості. У той же час, до регулювання зазначених процесів необхідно підходити вкрай обережно, оскільки в будь-якому випадку, в пріоритеті повинні залишатися саме права та законні інтереси громадян України, з яких головним є інтерес жити у правовій, економічно розвинутій та самодостатній державі.

## РОЗДІЛ 2

### ЕКОНОМІЧНІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДОНБАСУ

**Заблодська І.В.,**  
доктор економічних наук, професор,  
директор Луганської філії  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

**Рєпіна І.М.,**  
доктор економічних наук, професор,  
заступник завідуючої кафедри  
економіки та підприємництва Київського національного  
економічного університету імені Вадима Гетьмана, м. Київ

**Кузьменко О.М.,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економіки та підприємництва  
Київського національного економічного  
університету імені Вадима Гетьмана, м. Київ

### ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ

Трансформаційні процеси, які сьогодні мають місце в економіці України потребують проведення глибоких та якісних наукових досліджень задля визначення загальних тенденцій та оцінювання ефективності використання економічної моделі. Проте будь яке наукове дослідження має починатися з визначення сутності термінів та понять, що використовуються.

Щодо сутності поняття «трансформація», то за визначенням С.В. Мочерного це процес перетворення однієї економічної системи на іншу, що супроводжується відмиранням одних елементів, рис, властивостей і появою інших [1, с. 687]. Гражевська Н.І. розглядає трансформацію у широкому та вузькому розумінні. Так, трансформація у широкому розумінні – загальна форма розвитку економічних систем, пов'язана з еволюційними та революційними змінами, постійними переходами економічних систем із стійкого в нестійкий стан і навпаки (еволюція трактується як поступовий

процес накопичення кількісних та якісних змін параметрів системи). Трансформація у вузькому розумінні – внутрішня складова процесу загальної еволюції, пов'язана з порушенням рівноваги та поступовості, невизначеністю, незавершеністю, альтернативністю розвитку, наявністю особливих перехідних форм та специфічних елементів перехідних структур.

Отже, економічна трансформація – якісні перетворення економічної системи, її вихід за межі стабільного функціонування та перехід у стан нерівноваги, кількісних і якісних змін різної інтенсивності та спрямованості. Водночас економічна трансформація є складним, різнорівневим та багатоаспектним процесом, який можна структурувати за глибиною (зміни кількісних параметрів економічної системи в рамках попередньої якості чи перехід до нової якості); за інтенсивністю (швидкі, переважно якісні, чи повільні, переважно кількісні, перетворення); за характером (еволюційні чи революційні); за спрямованістю (прогресивні, регресивні, циклічні, інверсійні); за охопленням елементів системи (часткові або загальносистемні) [2, с. 23].

На думку Петришина Н.В. трансформація – це складний процес перетворення економічної системи, який передбачає кількісні та якісні зміни складових системи та сфер суспільного життя. У зв'язку з тим, що трансформація є складним, різнорівневим та багатоаспектним процесом, який передбачає перехід від однієї економічної системи до іншої і має свої особливості у різних країнах [3, с.31-38 ].

Проблема вибору моделі розвитку економічної системи стояла перед усіма пострадянськими країнами, кожна з яких обирати власний шлях переходу від командно – адміністративної системи до ринкової економіки. Проте найпоширенішими є два: еволюційний та радикальний. Україна обрала перший і 16 листопада 1990 року було прийнято “Концепції переходу України до ринкової економіки”, яка передбачала послаблення одних типів і форм власності та посилення інших, зміну економічної структури, тобто, послаблення дії одних економічних законів і посилення інших [4]. Безперечно, що українські трансформаційні процеси мають певну специфіку, пов'язану з

роллю держави в економіці, але невідкладним завданням ринкової трансформації є проведення ефективної економічної політики, яка забезпечується функціонуванням конкретної моделі економіки, вибором напрямів розвитку, використанням економічних інструментів тощо. Проте найбільшою помилкою ринкової трансформації економічної системи України було зниження ролі держави в економіці.

Прихильники кейнсіанської моделі стверджують, що чим більша присутність держави в економіці, тим ефективніше її розвиток. Але державне втручання має об'єктивні межі, а надмірне державне втручання звужує ринкове середовище, знижує конкуренцію та вплив ринку на розвиток економіки. Однак, економічна криза початку 70-х років ХХ ст. показали недоліки кейнсіанських підходів, зокрема-перевищенням ролі держави. Натомість монетаристи завжди виступали за звуження сектору державного втручання, розширення конкурентного ринкового середовища, підвищення ролі ринку [3 с. с.31-38].

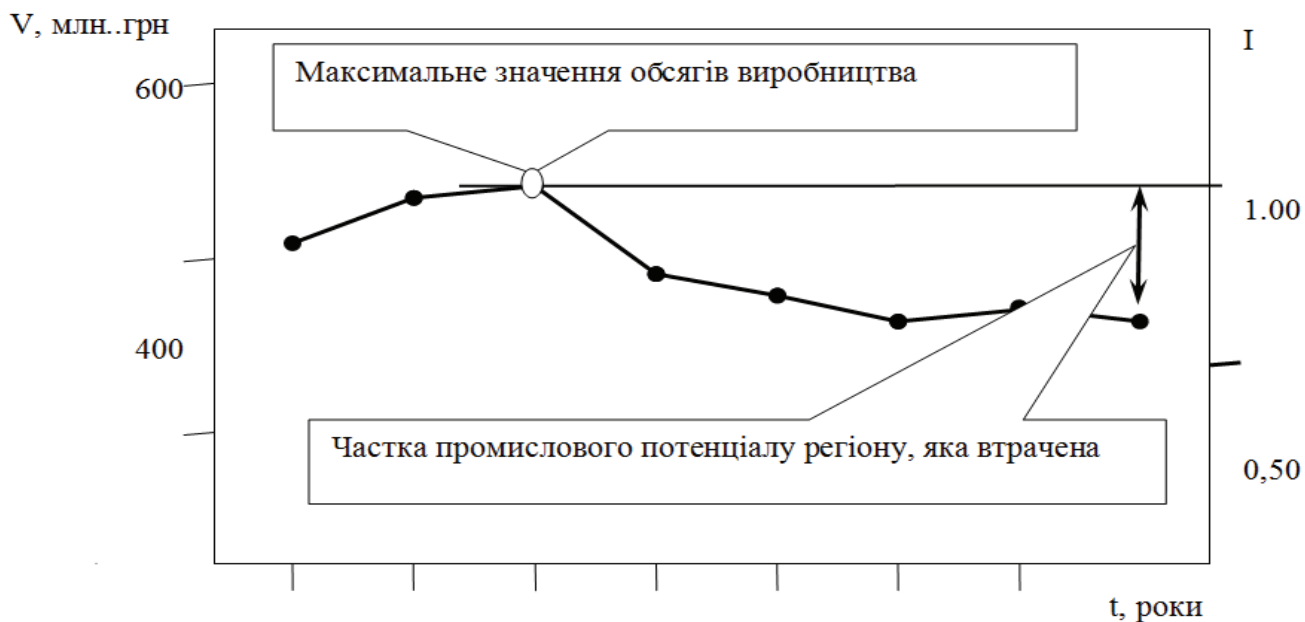
У сьогоднішній українській економіці, на жаль, функціонує одночасно три моделі економічного розвитку – державного соціалізму, державно-монополістичного капіталізму і народного капіталізму. Кожній із зазначених моделей притаманне своє ідеологічне підґрунтя, модель влади, характер розвитку, способи реалізації, управлінські функції, носії, прибічники і супротивники. В жодній країні Європи не має такого «букету» в економіці. Це наше українське «ноу-хау», і ми можемо тим пишатись, і не більше, тому що поєднання трьох економічних моделей не дає українським підприємствам і підприємцям можливості «дихати на повні груди» [ 5; 6].

На думку А.А. Чухно Україна мала величезний досвід планового управління економікою, проте у 1990 роках добровільно від нього відмовилася [7, с.30]. Позитивним є те, що з 2010 року держава знову стала використовувати політику середньо і довгострокового планування. У 2010 році була прийнята Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”[8].Також у 2009 році

також буда прийнята державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010—2014 роки, яка передбачала проведення модернізації саме підприємств теплоенергетики [9]. У 2012 році прийнята Державна програма активізації економіки на 2013 - 2014 роки, реалізація якої мала забезпечити масштабну модернізацію економіки [10]. Державна програма активізації розвитку економіки розроблялась з метою запровадження нових підходів до модернізації пріоритетних галузей національної економіки на найближчі два роки для активізації її розвитку.

Академік НАН України В.М. Геєць також вважає доцільним втручання держави в економіку країни, а саме роль держави має полягати в: утвердженні основ законності; підтримці збалансованої політичної обстановки, забезпечені макроекономічної стабільності; фінансуванні базових соціальних послуг та інфраструктури; підтримці незахищених верств населення; захисту навколишнього середовища [11, с. 205].

Отже, за умов реалізації будь якої економічної моделі оцінка ефективності трансформації економіки може здійснюватися за допомогою багатьох методів і підходів, індексів і показників, у розрізі різних сфер та секторів економіки. З цього приводу заслуговують на уваги результати оцінювання ефективності використання промислового потенціалу країни та її регіонів, які було отримано фахівцями Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень за результатами проведених наукових досліджень, що передбачали проведення дисконтування даних щодо обсягів промислового виробництва в Україні. Графічне зображення сутності цього підходу подано на рис. 1.



**Рис. 1. Графічне зображення підходу до оцінки ефективності використання промислового потенціалу України**

Результати оцінювання свідчать, що промисловий потенціал України у 2012 році використовується на 46% (на основі використання дисконтованих даних) і на 87% (на основі використання недисконтованих даних) у порівнянні з 2000 роком, таблиця 1. [12, 13]

**Таблиця 1**

**Індекси втраченого промислового потенціалу регіонів України станом на 01.01.2013 року**

| Україна,<br>регіони України | Індекси                          |                                    |
|-----------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
|                             | на основі дисконтованих<br>даних | на основі недисконтованих<br>даних |
| Умовні позначки             | <i>Rd</i>                        | <i>Rnd</i>                         |
| <b>Україна</b>              | 0,54                             | 0,13                               |
| АР Крим                     | 0,45                             | 0,05                               |
| Вінницький                  | 0,46                             | 0,05                               |
| Волинський                  | 0,59                             | 0,36                               |
| Дніпропетровський           | 0,52                             | 0,11                               |
| Донецький                   | 0,58                             | 0,11                               |
| Житомирський                | 0,26                             | 0,00                               |
| Закарпатський               | 0,51                             | 0,25                               |
| Запорізький                 | 0,54                             | 0,25                               |
| Івано-Франківський          | 0,69                             | 0,32                               |
| Київський                   | 0,40                             | 0,03                               |
| Кіровоградський             | 0,34                             | 0,00                               |
| Луганський                  | 0,54                             | 0,14                               |
| Львівський                  | 0,54                             | 0,08                               |
| Миколаївський               | 0,46                             | 0,02                               |

|                |      |      |
|----------------|------|------|
| Одеський       | 0,66 | 0,33 |
| Полтавський    | 0,62 | 0,19 |
| Сумський       | 0,53 | 0,14 |
| Тернопільський | 0,38 | 0,00 |
| Харківський    | 0,49 | 0,13 |
| Херсонський    | 0,72 | 0,30 |
| Хмельницький   | 0,45 | 0,13 |
| Черкаський     | 0,37 | 0,19 |
| Чернівецький   | 0,59 | 0,35 |
| Чернігівський  | 0,57 | 0,19 |

Результати оцінювання на основі дисконтованих показників, свідчать, що Херсонський регіон має дуже велику частину втраченого потенціалу у порівнянні з 2000 роком ( $R_d = 0.72$ ), Івано-Франківський регіон ( $R_d = 0.69$ ) та Одеський регіон ( $R_d = 0.66$ ). У цілому по Україні частина втраченого потенціалу промисловості дорівнює 0.54, тобто в середньому не використовується потенціал промисловості більше, ніж на половину. На основі чого можна стверджувати, що промисловість більшості регіонів України та держави в цілому стратегічне змінюється.

Розрахунок індексу стратегічних змін ( $I_{sz}$ ), свідчить, що у середньому по Україні промисловий потенціал практично зменшився на 41%, що стратегічно змінює її конкурентні позиції та можливості. Регіони, які втратили найбільшу частину свого промислового потенціалу за видами промислової діяльності, у порівнянні з 2000 роком, подано у таблиці 2.

**Таблиця 2**

**Види промислової діяльності, які втратили найбільшу частину свого промислового потенціалу станом на 01.01.2013 року [13]**

| Україна, регіони | Вид промислової діяльності  | $I_{sz}$ |
|------------------|---|----------|
| Україна          | Легка промисловість   | 0.69     |
|                  | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                    | 0.82     |
|                  | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів | 0.62     |
| АР Крим          | Легка промисловість   | 0.94     |
|                  | Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність              | 0.63     |
|                  | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції               | 0.71     |
| Вінницький       | Легка промисловість   | 0.79     |
|                  | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції               | 0.68     |
|                  | Машинобудування   | 0.62     |
| Волинський       | Легка промисловість   | 0.71     |
|                  | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції               | 0.74     |

|                    |  |      |
|--------------------|--|------|
|                    | Машинобудування  | 0.82 |
| Дніпропетровський  | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.87 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.68 |
|                    | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.64 |
| Донецький          | Легка промисловість  | 0.79 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.65 |
|                    | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.66 |
| Житомирський       | Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів        | 0.47 |
|                    | Легка промисловість  | 0.58 |
|                    | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.55 |
| Закарпатський      | Добувна промисловість  | 0.79 |
|                    | Легка промисловість  | 0.76 |
|                    | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.96 |
| Запорізький        | Легка промисловість  | 0.49 |
|                    | Оброблення деревини  | 0.83 |
|                    | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.49 |
| Івано-Франківський | Добувна промисловість  | 0.69 |
|                    | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.69 |
|                    | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.77 |
| Київський          | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.74 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.71 |
|                    | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.61 |
| Кіровоградський    | Легка промисловість  | 0.84 |
|                    | Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність               | 0.76 |
|                    | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.72 |
| Луганський         | Легка промисловість  | 0.78 |
|                    | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.83 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.82 |
| Львівський         | Добувна промисловість  | 0.69 |
|                    | Легка промисловість  | 0.59 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.97 |
| Миколаївський      | Легка промисловість  | 0.80 |
|                    | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.73 |
|                    | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.57 |
| Одеський           | Легка промисловість  | 0.83 |
|                    | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.87 |
|                    | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.82 |
| Полтавський        | Легка промисловість  | 0.75 |
|                    | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.81 |



|                |  |      |
|----------------|--|------|
|                | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.81 |
| Сумський       | Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів        | 0.61 |
|                | Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність               | 0.70 |
|                | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.89 |
| Тернопільський | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.75 |
|                | Легка промисловість  | 0.67 |
|                | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції                | 0.70 |
| Харківський    | Легка промисловість  | 0.61 |
|                | Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0.66 |
|                | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції                | 0.68 |
| Херсонський    | Добувна промисловість  | 0.74 |
|                | Легка промисловість  | 0.95 |
|                | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.77 |
| Хмельницький   | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.75 |
|                | Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність               | 0.75 |
|                | Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції                | 0.65 |
| Черкаський     | Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0.77 |
|                | Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність               | 0.73 |
|                | Машинобудування  | 0.78 |
| Чернівецький   | Добувна промисловість  | 0.85 |
|                | Легка промисловість  | 0.74 |
|                | Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0.82 |
| Чернігівський  | Легка промисловість  | 0.84 |
|                | Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0.74 |
|                | Машинобудування  | 0.72 |

Щодо Луганської області, то за результатами оцінювання встановлено, що найбільша частка втраченого потенціалу, як при використанні дисконтованих так і недисконтованих даних, мали такі видів промислової діяльності, як: виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів. Це означає, що падіння виробництва обумовлено певними причинами, які свідчать про неефективну промислову політику держави, таблиця 3.

**Таблиця 3**

**Індекси використання та невикористання промислового потенціалу Луганського регіону станом на 01.01.2013 року [13]**

| Види промислової діяльності | <i>Rd</i>   | <i>Vpp1</i> | <i>Rnd</i>  | <i>Vpp2</i> |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Промисловість</b>        | <b>0,46</b> | <b>0,54</b> | <b>0.86</b> | <b>0,14</b> |
| Добувна промисловість       | 0,44        | 0,56        | 1.06        | <b>0,06</b> |
| Переробна промисловість     | 0,44        | 0,56        | 0.81        | 0,19        |

|  |      |             |      |             |
|--|------|-------------|------|-------------|
| Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів        | 0,35 | 0,65        | 0,73 | 0,27        |
| Легка промисловість  | 0,27 | 0,73        | 0,90 | 0,1         |
| Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів | 0,18 | 0,82        | 0,56 | 0,44        |
| Целюлозно-паперове виробництво; видавнича діяльність               | 0,44 | 0,56        | 0,77 | 0,23        |
| Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення                     | 0,18 | 0,82        | 0,38 | 0,62        |
| Хімічна та нафтохімічна промисловість                              | 0,45 | 0,55        | 0,88 | 0,12        |
| Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції                | 0,41 | 0,59        | 0,66 | 0,34        |
| Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів  | 0,55 | 0,45        | 0,88 | 0,12        |
| Машинобудування  | 1,52 | <b>0,52</b> | 1,82 | <b>0,82</b> |
| Виробництво електроенергії, газу та води                           | 0,51 | 0,49        | 0,91 | 0,09        |

У таблиці 3 використано такі умовні визначення:  $R_d$  – Індeksi (рівень) використання промислового потенціалу Луганського регіону розраховано на основі дисконтованих даних;  $R_{nd}$  – індекс (рівень) використання промислового потенціалу Луганського регіону розраховано на основі не дисконтованих даних;  $V_{pp}$  – індекс втраченої (доданої) частини промислового потенціалу регіону.

У цілому частка втраченого промислового потенціалу Луганського регіону на основі застосування не дисконтованих даних дорівнює – 0,14, що значно менше, ніж за результатами розрахунків на основі дисконтованих даних (0,56). Винятком є добувна промисловість та машинобудування, які використала можливості ринку та збільшили обсяги виробництва.

Проведене оцінювання ефективності трансформацій в економіці Луганської області та України у цілому, однозначно свідчить про проведення неефективної державної промислової політики, яка є складовою економічної. А бойові дії, які відбуваються на Сході України вже чотири роки, погіршують цю ситуацію ще більше. З цього приводу заслуговують на уваги результати досліджень щодо використання економічного (промислового) потенціалу Луганської області, як проведені Інститутом Кеннана (США), місія якого полягає в покращенні американського розуміння Росії, України та регіонів шляхом проведення досліджень та обміну досвідом [14]. Дослідження свідчать, що розриви економічних зв'язків всередині країни та між Україною і Росією призвели до того, що у регіоні практично знищується промисловий потенціал,

а економічні трансформації мають негативну характеристику через ліквідацію або погіршення роботи підприємств- лідерів.

Луганська область до початку проведення антитерористичної операції мала значний економічний потенціал і входила до п'ятірки найбільш міцних промислово-економічних регіонів України. На підконтрольній українській владі території залишилась незначна частка таких галузей як вугільна промисловість, виробництво будівельних матеріалів, харчова та легка промисловість. За статистичними даними кількість активних промислових підприємств станом на 01.11.2016 року склала 723, з них: 14 добувної – 49, переробної – 597. Основні підприємства зосереджені у містах Северодонецьк, Рубіжне, Лисичанськ, Кременна, питома вага яких в загальному обсязі реалізованої промислової продукції області 45,0 %[15].

Протягом 2017 року у промисловому комплексі області відбулися значні трансформації. Скорочено частку продукції добувної промисловості на 1,8 в. п., металургійного виробництва – на 20,9 в. п., виробництва коксу і продуктів нафтоперероблення – на 6,1 в. п. Разом з тим, зросла частка продукції целюлозно-паперового виробництва на 8,6 в. п., машинобудівного комплексу – на 4,5 в. п., виробництво хімічних речовин і хімічної продукції – на 4,3 в. п., текстильне виробництво, виробництво одягу – на 0,4 в. п. Значно підвищилася питома вага галузі «Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря» – з 18,6 % у 2016 році до 30 % у 2017 році (11,4 в. п.) [15].

На території підконтрольній українській владі працюють лише 4 шахти ПАТ «Лисичанськвугілля» та 4 із 7 шахт ДП «Первомайськвугілля». За 2017 рік вугледобувними підприємствами реалізовано 244,1 тис. тонн вугільної продукції, що менше 2016 року на 76,1 тис. тонн. За 2017 рік генеруючими потужностями області вироблено 2810,6 млн кВт год. електроенергії, що складає 81,7 % до 2016 року (3442,2 млн кВт год.). Програмою соціального та економічного розвитку на 2017 рік було заплановано вироблення електроенергії 3800 млн кВт год, тобто відхилення у бік зменшення склало 989,4 млн кВт год. (74,0 %). Протягом 2017 року видобуто на газоконденсатних родовищах області

195,2 *млн* м<sup>3</sup> природного газу. Спожито 358,7 *млн* м<sup>3</sup> природного газу, в тому числі промисловим комплексом області 91,3 *млн* м<sup>3</sup>. Споживання перевищує власний видобуток на 83,8 % або на 163,5 *млн* м<sup>3</sup>.

Індекс промислової продукції за 2017 рік порівняно з 2016 роком становив 69,0 % (2016 рік до 2015 року – 138,0 %). Невиконання прогнозного показника склало 37,0 в.п. До підприємств основного кола статистичної звітності з виробництва коксу та продуктів нафтоперероблення відносяться ПрАТ «ЛІНІК» та ПАТ «Алчевський металургійний комбінат». З березня 2012 року ПрАТ «ЛІНІК» повністю припинило діяльність. Внаслідок тимчасового припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення, підприємством ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» знижено виробництво коксу у натуральному виразі до 103,7 *тис.* тонн (8,5 % до 2016 року) на суму 228,4 *млн грн* (2016 рік – 2867,7 *млн грн*). Виробництво продукції металургії у порівнянні до минулого року складає: прокату – 12,4 % (152,8 *тис.* т), агломерату – 12,6 % (284,9 *тис.* т), сталі – 11,3 % (158,3 *тис.* т), чавуну – 11,6 % (154,4 *тис.* т). Практично все виробництво хімічних речовин і хімічної продукції зосереджено на території, підконтрольній українській владі. Основними підприємствами галузі є: ПрАТ «Севєродонецьке об'єднання «Азот», ТОВ «Рубіжанський трубний завод», РКХЗ «Зоря», ТОВ НВП «Зоря». Виробництво хімічних речовин і хімічної продукції, на відміну від інших, має позитивну динаміку розвитку. Темп росту обсягів виробництва харчових продуктів склав 69,0 % до відповідного періоду минулого року, що на 34,8 в. п. менше прогнозного показника та на 39,5 в. п. менше попереднього року. Індекс сільськогосподарської продукції у 2017 році порівняно з 2016 роком склав 97,6 %, з неї: продукція рослинництва – 98,7 %, продукція тваринництва – 91,1 %. На території підконтрольній українській владі в галузі текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів працюють лише ТОВ ВТФ «Шарм» м. Лисичанськ, ФОП Смалій (ТОВ «Смалій») м. Рубіжне, ФОП Місюренко (ТОВ «Рубіжанська панчішна мануфактура») ТОВ «Старобільська швейна фабрика» та інші малі підприємства, які мають

незначний позитивний вплив на обсяги виробництва В галузі виготовлення виробів з деревини, виробництво паперу та поліграфічна діяльність 95,0 % обсягів товарної продукції виробляє ПАТ «Рубіжанський картонно-тарний комбінат»[15].

Основною причиною економічних трансформацій є тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення, яке призвело до втрати 2-х основних галузей промисловості: «Виробництво коксу та продуктів нафтоперероблення» та «Металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів». Крім того, відсутність бюджетного фінансування вугледобувних підприємств та низька ціна на вугільну продукцію державних вугледобувних підприємств призвело до суттєвого скорочення видобутку вугілля.

Отже, Уряд України має запобігати виникненню завад, які і далі послаблюють економічний потенціал Луганської області, урядовці повинні розробити реалістичний план або стратегію відновлення економіки Луганської області, а позитивні приклади з дрібними виробниками, які вдало адаптувалися до економічних умов, не зможуть подолати системну кризу. З боку науковців рекомендація одна: термінову втручання держави у розвиток Донбасу з метою впливу на негативні трансформації економіки шляхом використання прямих методів регулювання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Економічна енциклопедія : у 3 т. – Т. 3. (Поручництво) – Я (Японський центр продуктивності). П – Я / ред. : Б. Д. Гаврилишин, С. В. Мочерний. – К. : Акад. ; Т. : Акад. нар. госп-ва, 2002. – 952 с.
2. Гражевська Н. І. Еволюція сучасних економічних систем : навч. посіб. / Н. І. Гражевська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Знання, 2011. – 287 с.
3. Петришина, Н. В. Проблеми трансформації економіки України / Н. В. Петришина // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право : [збірник наукових

праць] / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2014. - Вип. 24. - С. 31-38.

4. Концепції переходу України до ринкової економіки [Електронний ресурс] –Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001460-90>

5. Бальцерович Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення / Л. Бальцерович. – Х. : Каравела, 2000. – 415 с.

6. Бардиш Г. О. Проблеми трансформації і реструктуризації української економіки в напрямі соціальної спрямованості : моногр. / Г. О. Бардиш ; Нац. банк України. Львів. банк. ін-т. – Л.,2006. – 479 с.

7. Чухно А. А. Модернізація економіки та економічна теорія // Економіка України. – 2012. – № 10. –С. 24-33.

8. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”[Електронний ресурс] –Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>

9. Програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки[Електронний ресурс] –Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-2009-п>

10. Державна програма активізації економіки на 2013 - 2014 роки. [Електронний ресурс] Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-п>

11. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / за ред. акад. НАН України. М. Гейця. – Х. : Вид-во “Форт”, 2003. – 440 с.

12. Заблодська І.В. Стратегія розвитку Луганської області : [монографія] / І.В. Заблодська, О. Ю. Кудріна. — Луганськ: "Ноулідж", 2014. — 260 с

13. Кудріна О.Ю. Промисловий потенціал регіону: формування, оцінка та стратегія: монографія / О.Ю. Кудріна. – Луганськ: Вид-во «Ноулідж», 2014 р. – 456 с.

14. Onthe Edge: War and Industrial Crisis in Luhansk Oblast. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan\\_cable\\_no.\\_36.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_no._36.pdf)

15. Підсумки виконання заходів Програми економічного і соціального розвитку Луганської області за 2017 рік. [Електронний ресурс] – Режим доступу :

[http://loga.gov.ua/oda/press/news/economy/pidvedeno\\_pidsumki\\_vikonannya\\_zahodi\\_v\\_programi\\_ekonomichnogo\\_i\\_socialnogo](http://loga.gov.ua/oda/press/news/economy/pidvedeno_pidsumki_vikonannya_zahodi_v_programi_ekonomichnogo_i_socialnogo)

**Гречана С.І.,**  
кандидат економічних наук, доцент  
старший науковий співробітник  
відділу проблем міжрегіонального співробітництва  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ  
**Рогозян Ю.С.,**  
кандидат економічних наук,  
заступник завідуючого  
відділом проблем міжрегіонального співробітництва  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## **МОНІТОРИНГ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДОНБАСУ**

Становлення нового світового геополітичного простору обумовлює необхідність створення іншої моделі економічного розвитку на національному та регіональному рівнях. Сучасний економічний стан розвитку України характеризується регіональними диспропорціями завдяки концентрації економічної діяльності на тих територіях, які мають конкурентні переваги у вигляді забезпеченості природними ресурсами, вигідним географічно-територіальним положенням, високим рівнем людського капіталу та ін. До таких територій належали Донецька та Луганська області, історичні та промислові зв'язки яких утворили регіон «Донбас», що справедливо вважався одним з найбільш економічно розвинених регіонів в Україні. Проте, військові

події 2014 року зруйнували велику кількість об'єктів промисловості, а через тимчасову окупацію частини територій обидві області втратили адміністративну цілісність. Це згодом призвело до політичної та економічної кризи в країні загалом. Її пік вже минув, але посткризові явища ще даються взнаки.

Тому сьогодні всі інші регіони України, а Донецька та Луганська області особливо, потребують формування нових механізмів ефективного управління з метою найшвидшого економічного відновлення. Для якісного забезпечення цих процесів необхідним є чітке розуміння поточної ситуації в регіоні та критичне сприйняття її больових точок. Інформаційним підґрунтям для цього можуть слугувати статистичні показники соціально-економічного стану регіону, звіти з оцінки результативності реалізації Стратегії розвитку регіону, аналітичні матеріали органів місцевого самоврядування, тощо. Тому для отримання кваліфікованих висновків щодо ключових проблем розвитку Донбасу проведемо їх моніторинг за період 2015-2017 роки, використовуючи вказані джерела.

### **Донецька область**

Рівень соціально-економічного розвитку Донецької області характеризується незначним погіршенням відносно попередніх років, про що свідчать прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Донецької області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови ОДА, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21.06.2016 року № 498 [1] (табл. 1).

*Таблиця 1*

### **Прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Донецької області до 2020 року за 2017 рік**

| Показники   | Прогнозні значення, % |                        |                        | Фактичні значення, % |
|---|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
|   | Базовий сценарій      | Оптимістичний сценарій | Песимістичний сценарій |                      |
| Індекс валового внутрішнього регіонального продукту | 102,3                 | 103,5                  | 101,0                  | 111,6*               |
| Індекс споживчих цін у середньому за рік            | 116,3                 | 115,4                  | 117,2                  | 115,9*               |



|   |       |       |       |               |
|---|-------|-------|-------|---------------|
| Індекс цін виробників промислової продукції   | 109,8 | 108,5 | 111,1 | дані відсутні |
| Середньомісячна номінальна заробітна плата на 1 працівника, скоригована на індекс споживчих цін | 102,2 | 103,7 | 100,7 | 130,1*        |
| Рівень безробіття населення у віці 15-70 років  | 12,0  | 11,3  | 12,7  | 14,4*         |
| Продуктивність праці  | 101,0 | 101,8 | 100,1 | дані відсутні |
| Експорт товарів і послуг  | 104,7 | 105,2 | 104,1 | 80,6*         |
| Імпорт товарів і послуг   | 104,2 | 104,5 | 103,9 | 128,0*        |

\* за даними офіційного сайту Головного управління статистики у Донецькій області [2].

Фактичні дані показників індексу валового внутрішнього регіонального продукту, індексу споживчих цін у середньому за рік, середньомісячної номінальної заробітної плати на 1 працівника та імпорту товарів та послуг відповідають оптимістичному сценарію соціально-економічного розвитку Донецької області у 2017 році. Проте, на тлі позитивних тенденцій розвитку регіону, ситуація із безробіттям залишається складною: 2017 рік демонструє високий фактичний рівень безробіття (на 1,7% гірше навіть запланованого показника в песимістичному сценарії). Причини даних процесів доцільно розглянути крізь призму динаміки розвитку економіки Донецької області за останні три роки за основними показниками (табл. 2).

Таблиця 2

**Динаміка основних показників соціально-економічного розвитку Донецької області за період 2015-2017 роки [2-3]**

| Показники   | Одиниці виміру | 2015 рік  | 2016 рік  | 2017 рік  | Відхилення (2017 р. до 2015 р.) |        |
|---|----------------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------|--------|
|   |                |           |           |           | +/-                             | %      |
| Валовий регіональний продукт (номінальний)                                      | млрд грн       | 115,0     | 137,5     | 111,6     | -3,4                            | -2,96  |
| Індекс промислової продукції  | %              | 65,4      | 106,0     | 88,0      | 22,6                            | 34,56  |
| Обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств         | млн грн        | 170 336,9 | 208 013,9 | 235 000,0 | 64663,1                         | 38,0   |
| Валова продукція с/г по всіх категоріях господарств в постійних цінах 2010 року | млн грн        | 6 977,1   | 7 375,0   | 7 513,1   | 536,0                           | 7,7    |
| Індекс споживчих цін  | %              | 146,9     | 111,6     | 129,3     | -17,6                           | -11,98 |
| Фонд оплати праці найманих працівників  | млн грн        | 29 600,0  | 33 700,0  | 40 137,6  | 10537,6                         | 35,60  |
| Середньомісячна заробітна плата працівників                                     | грн            | 4 980,0   | 5 989,0   | 7 792,0   | 2812,0                          | 56,50  |
| Економічно активне населення у віці 15-70 років                                 | тис. осіб      | 882,3     | 872,2     | 860,3     | -22,0                           | -2,50  |

|   |              |         |         |                |                |                |
|---|--------------|---------|---------|----------------|----------------|----------------|
| Зайняте населення у віці 15-70 років  | тис. осіб    | 759,9   | 747,5   | 733,9          | -26,0          | -3,42          |
| Рівень безробіття населення (за методологією Міжнародної організації праці) | %            | 13,8    | 14,1    | 14,4           | 0,6            | 4,35           |
| Середньорічна чисельність наявного населення                                | тис. осіб    | 1 942,0 | 1 932,9 | 1 909,4        | -32,6          | -1,68          |
| Середній розмір пенсій  | грн / міс.   | 1 960,0 | 2 092,3 | 3 217,0        | 1257,0         | 64,13          |
| Капітальні інвестиції   | млн грн      | 6640,7  | 1954,3  | - <sup>1</sup> | - <sup>1</sup> | - <sup>1</sup> |
| Оборот роздрібної торгівлі  | млн грн      | 31163,5 | 37458,5 | 22482,5        | - <sup>2</sup> | - <sup>2</sup> |
| Експорт товарів і послуг  | млн дол. США | 3 697,3 | 3 428,5 | 4 335,0        | 637,7          | 17,25          |
| Імпорт товарів і послуг   | млн дол. США | 1 202,6 | 1 110,1 | 1 960,0        | 757,4          | 63,0           |
| Кількість юридичних осіб  | одиниць      | 83982   | 84131   | 86808          | 2826           | 3,36           |
| Кількість діючих суб'єктів малого та середнього підприємництва <sup>3</sup> | одиниць      | 11723   | 10451   | 10423          | -1300          | -11,09         |
| Надходження податків та зборів до місцевих бюджетів                         | млн грн      | 5623,0  | 8522,5  | 9463,5         | 3840,5         | 68,30          |

<sup>1</sup> дані відсутні

<sup>2</sup> не розраховано через зміну методології обрахунку з 2017 року

<sup>3</sup> без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ та частини зони проведення антитерористичної операції.

Соціально-економічний розвиток Донецької області у 2017 році порівняно із аналогічним показником 2015 року характеризується фрагментарним покращенням. Так, у порівнянні з аналогічними показниками минулого періоду, обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств у 2017 році збільшився на 38%, показник валової продукції сільського господарства за всіма категоріями господарств в постійних цінах 2010 року збільшився на 7,7%, показник фонду оплати праці та середньомісячної заробітної плати збільшилися відповідно на 35,60% та 56,50%.

Аналізуючи основні сфери соціально-економічного розвитку Донецької області за досліджуваний період, можна побачити наступні тенденції. За 2017 рік галузевий розріз обсягу промислового виробництва виглядає наступним чином: відбулося зменшення у виробництві коксу та продуктів нафтопереробки на 24,5%, у добувній промисловості та розробленні кар'єрів - на 14,4%, у

виробництві хімічних речовин і хімічної продукції – на 9,9%, металургії – на 8,7%. При цьому, обсяг виробництва у машинобудуванні збільшився на 10,0%.

Станом на 01.01.2018 року в області налічувалось 86808 юридичні особи, з яких 10423 (або 12%) – діючі малі та середні підприємства. Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення зменшилась у порівнянні з попереднім 2016 роком на 8,0% і склала 23 одиниці. Загальна кількість зайнятих у сфері малого бізнесу, включаючи найманих у фізичних осіб – підприємців, збільшилась на 0,3% і склала 189,9 тис. осіб. Витрати на оплату праці на малих підприємствах збільшились у порівнянні з попереднім роком на 13,0% і склали майже 1,6 млрд грн. Від діяльності суб'єктів малого підприємництва отриманий від'ємний фінансовий результат в сумі 4091,0 млн грн збитків.

У 2016 році підприємствами та організаціями Донецької області за рахунок усіх джерел фінансування освоєно 1954,3 млн грн капітальних інвестицій, що на 29,43% менше, ніж за минулий аналогічний період (у порівнянних цінах). За останні роки відбулося істотне зменшення розміру капітальних інвестицій на 1 особу, яка мешкає в старопромисловому регіоні. Низький ступінь диверсифікованості економіки, монохарактер спеціалізації, застарілі фонди промислових підприємств є факторами досить низької інвестиційної привабливості на території Донецької області, оскільки вони диктують негативні тенденції розвитку даної сфери. Так, найменший рівень інвестицій за 2016 рік спостерігається у добувній промисловості й розробленні кар'єрів (на 33% відносно 2015 року), виробництві коксу та продуктів нафтопереробки (на 50%). Територіальну диференціацію 2016 року у рівнях зосередження інвестицій ілюструють наступні дані: найбільші обсяги іноземних інвестицій були зосереджені на підприємствах м. Донецька – 57,2 % загального обсягу інвестицій, м. Маріуполя – 15,7 %, м. Горлівки – 6,1 %, м. Артемівська – 5,3 %, м. Макіївки – 4,4 % [3, с. 139-145].

Сфера зовнішньої торгівлі Донецької області демонструє досить значне зростання за 2017 рік. Прикладом може слугувати показник

зовнішньоторгівельного обороту товарами, який у порівнянні з 2016 роком збільшився на 23,3%. Не дивлячись на скорочення попиту на зовнішніх ринках збуту товарів, показник експорту зріс на 17,25%, імпорт – на 63,0%, а структура найбільших торгівельних партнерів області у 2017 році змінилася наступним чином: Італія (22,3% в загальному обсязі експорту товарів), Російська Федерація (15,8%), США (9,1%), Туреччина (7,4%), Польща (5,6%), Велика Британія та Єгипет (по 3,1%), Іспанія (2,9%), Болгарія (2,4%), Румунія (2,3%) Білорусь (2,2%) [4, с. 1-3].

Аналізуючи демографічно-трудова сферу Донецької області, неможливо оминати увагою головні тенденції трьох останніх років: низький рівень народжуваності, який демонструє тенденцію спаду в умовах загострення суспільно-політичної ситуації; втрата населення через проведення активних бойових дій на території області та скорочення робочих місць, підвищення рівня прихованого безробіття й примусової неповної зайнятості. Все це призвело до наступного відображення показників у даній сфері: чисельність зареєстрованих безробітних на 01.12.2017 року порівняно з початком 2017 року збільшилося на 1,3%, міграційне скорочення населення у 2017 році склало 19659 осіб. У той же час показники фонду оплати праці найманих працівників та середньомісячної заробітної плати працівників мали тенденцію до збільшення (на 35,60% та 56,50% відповідно), але у зв'язку з тим, що паралельно зростала й інфляція, населення не відчуло покращення рівня життя.

До місцевих бюджетів територій Донецької області, підконтрольних українській владі, за 2017 рік надійшло податків та зборів у сумі 9463,5 млн грн, що на 68,3% більше, ніж у 2016 році, проте поглиблення проблеми диспропорції, нерівномірності соціально-економічного розвитку міст і районів все ще залишається.

Таким чином, виявлені в ході аналізу суперечливі тенденції можуть слугувати передумовою для визначення ключових проблем соціально-економічного розвитку Донецького регіону, серед яких:

1. втрата значної кількості промислових підприємств, які опинились на території, непідконтрольній українській владі;
2. вагома частка продукції з низькою доданою вартістю у структурі виробництва металопродукції;
3. низький рівень завантаження виробничих потужностей промислових підприємств;
4. висока вартість енергоносіїв та матеріалів та падіння попиту на продукцію базових галузей промисловості на зовнішніх ринках збуту;
5. недостатньо розвинутий внутрішній ринок промислової продукції;
6. відсутність системи державної підтримки окремих категорій підприємців, зокрема стартапів;
7. висока вартість кредитних ресурсів для суб'єктів підприємництва через їх обмежену досяжність;
8. недостатній кваліфікаційний рівень кадрів, що займаються підприємницькою діяльністю або бажають розпочати свою справу;
9. низька інвестиційна та інноваційна активність суб'єктів підприємництва;
10. недосконалість інституціональної інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу;
11. припинення діяльності та зменшення кількості підприємств роздрібною торгівлі та підприємств побутового обслуговування населення через військові дії на території області;
12. недостатня нерозвиненість ринку фінансово-кредитних послуг для малого та середнього підприємництва.
13. гостра потреба у залученні міжнародних фінансових ресурсів з метою реалізації проектів з відновлення зруйнованої інфраструктури;
14. необхідність адаптації до нових стандартів та технічних регламентів на продукцію у відповідності до вимог ЄС;

15. формування негативного іміджу регіону на національному та міжнародному рівнях у зв'язку з військовими діями та скорочення попиту на зовнішніх ринках збуту товарів;

16. втрата населення через проведення активних бойових дій на території області;

17. скорочення робочих місць, підвищення рівня прихованого безробіття й примусової неповної зайнятості;

18. невідповідність попиту на робочу силу та її пропозиції в професійно-кваліфікаційному розрізі, обмеженість підприємств у фінансових коштах для перепідготовки фахівців;

19. падіння реальних доходів населення через зростання цін на товари першої необхідності, продукти харчування, медикаменти, транспортні та комунальні послуги;

20. уповільнення процесу об'єднання територіальних громад у зв'язку з необхідністю врегулювання питань, пов'язаних з набуттям новоствореними об'єднаними територіальними громадами нових, додаткових повноважень, зокрема: створення ефективного адміністративного апарату (виконкому ради територіальної громади); організація взаємодії з органами Державної казначейської служби України; надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах; підпорядкування та умови фінансування освіти і медицини;

21. законодавча неврегульованість питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади;

22. пошкодження та руйнування соціальної, житлово-комунальної, дорожньо-транспортної інфраструктури міст і районів області при наявності проблеми зношеності мереж тепло-, енерго, водопостачання та водовідведення, а також незадовільного стану об'єктів житлового фонду та соціальної сфери;

23. відсутність фінансової самодостатності більшості міст та районів області;

24. поглиблення проблеми диспропорції, нерівномірності соціально-економічного розвитку міст і районів [5].

### Луганська область

Соціально-економічний розвиток Луганської області свідчить про існування низки серйозних проблем, які перешкоджають її швидкому відновленню. Про це свідчить аналіз прогностичних та фактичних показників реалізації Стратегії розвитку Луганської області на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням голови ОДА - керівника обласної військово-цивільної адміністрації № 624 від 28.10.2016 року [6] (табл. 3).

Таблиця 3

#### Прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року за 2017 рік

| Показники,<br>% до попереднього року  | Прогнозні значення, % |                           |                           | Фактичні<br>значення, % |
|---|-----------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
|   | Базовий<br>сценарій   | Оптимістичний<br>сценарій | Песимістичний<br>сценарій |                         |
| Індекс валового внутрішнього регіонального продукту   | 102,3                 | 103,5                     | 101,0                     | дані відсутні           |
| Індекс споживчих цін у середньому за рік  | 111,5                 | 110,4                     | 112,6                     | 111,2*                  |
| Індекс цін виробників промислової продукції   | 109,8                 | 108,5                     | 111,1                     | дані відсутні           |
| Середньомісячна номінальна заробітна плата на 1 працівника, скоригована на індекс споживчих цін | 102,2                 | 103,7                     | 100,7                     | 121,8*                  |
| Рівень безробіття населення у віці 15-70 років  | 9,7                   | 9,2                       | 10,2                      | 16,6*                   |
| Продуктивність праці  | 100,95                | 101,8                     | 100,1                     | дані відсутні           |
| Експорт товарів і послуг  | 110,3                 | 111,5                     | 109,1                     | 50,8*                   |
| Імпорт товарів і послуг   | 110,4                 | 111,9                     | 108,9                     | 70,0*                   |

\* за даними офіційного сайту Головного управління статистики в Луганській області [7]

Як видно з даних таблиці прогностичні показники виконання Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року (заплановані на 2017 та 2019 роки) частково досягнуті. За наявною офіційною інформацією за жодним зі сценаріїв не дотримано виконання індикаторів результативності за експортом-імпортом продукції та рівнем без-робітня. Показник індексу споживчих цін не перевищив меж базового сценарію, а середньомісячна заробітна плата є значно вищою прогнозованих значень. Це може свідчити як про наявність соціальних та

економічних проблем, так і про помилки, що були допущені при прогнозуванні. Для уточнення визначених неоднозначних тенденцій необхідно дослідити динаміку розвитку Луганської області за останні три роки за всіма основними показниками (табл. 4).

Соціально-економічний розвиток Луганської області у 2017 році порівняно із показниками 2015-2016 років характеризується в більшості від'ємними трендами. Індекс промислової продукції хоча і збільшився в порівнянні з 2015 роком, у 2017 році більш ніж вдвічі зменшився в порівнянні з 2016 роком. Обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств у 2017 році зменшився за три роки на 10,7%, хоча у 2016 році було зафіксовано позитивну динаміку показника (збільшення на 37,1%). В той період зростання виробництва в основному було забезпечено підприємствами металургії (ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» - виробництво металопрокату 197,8%; ТОВ «Рубіжанський трубний завод» -112,0 %), хімічних речовин і хімічної продукції (зростання виробництва ПрАТ «Сєверодонецьке об'єднання Азот» - у 2,3 рази, ПАТ «Рідкісні газы» - у 5,4 рази, ТОВ «НВП «Зоря» - 149,6 %, ТОВ «НВО «Сєверодонецький Склопластик» -106,4 %), машинобудування (ПрАТ «СНВО «Імпульс» - у 3 рази більше, ТОВ НВП «Мікротерм» - 122,5 %, ТДВ «Попаснянський вагоноремонтний завод» -105,6 %), целюлозно-паперової промисловості (ПАТ «Рубіжанський картонно-тарний комбінат» - 114,3 %), легкої промисловості (ТОВ ВТФ «Шарм» – 125,4 %) [8]. Базою збільшення обсягів виробництва стала як стабільна робота провідних підприємств області так і їх участь в Регіональній програмі розвитку внутрішньообласної кооперації на 2013-2017 роки.

Валова продукція сільського господарства за три роки зросла на 14,4%, знизившись в порівнянні з 2016 роком всього на 4,2%, що не є критичним для регіону. Основною складовою загальної валової продукції є виробництво продукції рослинництва, яке постійно зростає, на відміну від галузі тваринництва, де спостерігається зменшення поголів'я сільськогосподарських



тварин. Однією з причин зменшення поголів'я є недоотримання молодняка, виведеного на інкубаторних станціях, які призупинили свою роботу.

Таблиця 4

**Динаміка основних показників соціально-економічного розвитку  
Луганської області за період 2015-2017 рр. [3, 7]**

| Показник   | Од.<br>виміру | 2015 р  | 2016 р  | 2017 р         | Відхилення<br>(2017 р. до 2015 р.) |                |
|--|---------------|---------|---------|----------------|------------------------------------|----------------|
|  |               |         |         |                | +/-                                | %              |
| Валовий регіональний продукт (номінальний)                     | млрд грн      | 23849   | 31356   | - <sup>1</sup> | -                                  | -              |
| Індекс промислової продукції                                   | %             | 34,0    | 139,0   | 69,0           | 35                                 | -              |
| Обсяг реалізованої промислової продукції                       | млрд грн      | 24,87   | 37,1    | 22,21          | -2,66                              | -10,7          |
| Валова продукція сільського господарства                       | млн грн       | 4 035,7 | 4 816,3 | 4 615,0        | 579,30                             | 14,4           |
| Індекс споживчих цін   | %             | 138,8   | 110,7   | 111,2          | -27,6                              | -              |
| Фонд оплати праці найманих працівників                         | млн грн       | 7 100,7 | 8 518,9 | 8 663,7        | 1563                               | 22,0           |
| Середньомісячна заробітна плата працівників                    | грн           | 3 427,0 | 4 637,0 | 5 650,0        | 2223                               | 64,9           |
| Економічно активне населення у віці 15-70 років                | тис. осіб     | 339,5   | 355,5   | 350,4          | 10,9                               | 3,2            |
| Зайняте населення у віці 15-70 років                           | тис. осіб     | 306,3   | 298,5   | 292,1          | -14,2                              | -4,6           |
| Рівень безробіття населення (за методологією МОП)              | %             | 15,6    | 16,0    | 16,6           | 1                                  | -              |
| Середньорічна чисельність наявного населення                   | тис. осіб     | 711,7   | 703,8   | 690,2          | -21,5                              | -3,0           |
| Середній розмір пенсій   | грн / міс.    | 1 850,4 | 1 981,0 | 2 996,3        | 1145,9                             | 61,9           |
| Капітальні інвестиції  | млн грн       | 2060    | 4122    | 3044,6         | 984,6                              | 47,8           |
| Оборот роздрібної торгівлі                                     | млн грн       | 8180    | 9127    | 5782,8         | - <sup>2</sup>                     | - <sup>2</sup> |
| Експорт товарів і послуг                                       | млн дол. США  | 257,8   | 435,7   | 221,3          | -36,5                              | -14,2          |
| Імпорт товарів і послуг  | млн дол. США  | 318,4   | 357,4   | 250,3          | -68,1                              | -21,4          |
| Кількість юридичних осіб (на кінець року) <sup>3</sup>         | одиниць       | 39850   | 40005   | 40307          | 457                                | 1,1            |
| Кількість діючих суб'єктів малого та середнього підприємництва | одиниць       | 21313   | 21620   | 21583          | 270                                | 1,3            |
| Надходження податків та зборів до місцевих бюджетів            | млн грн       | 2145,7  | 2459,0  | 2969,3         | 823,6                              | 38,4           |

<sup>1</sup> дані відсутні

<sup>2</sup> не розраховано через зміну методології обрахунку з 2017 року

<sup>3</sup> включаючи суб'єктів, які залишились на непідконтрольній території

Позитивна тенденція показників зовнішньої торгівлі, що спостерігалась в області не тільки у 2016 році, а й раніше, була перервана у 2017 році. Основною причиною цього стало прийняття 15 березня 2017 року РНБО України рішення про тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення на Донбасі. Це призвело до зменшення експорту металів у 2017 році (в порівнянні з 2016 роком) на 84,7 % або на 237,5 млн дол. США, питома вага яких у загальному експорті складала більше 80%.

Зміна методологічних положень статистичного спостереження за оборотом роздрібною торгівлі (з 01.01.2017 одиницею обсягу обороту роздрібною торгівлі є юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичних осіб, основним видом економічної діяльності яких є роздрібна торгівля) не дозволяє коректно порівняти дані за три роки. З урахуванням перерахунків Державної служби статистики обсяг обороту роздрібною торгівлі, у порівняних цінах до 2016 року, складає 98,1 %, тобто має незначну тенденцію до зниження. На зменшення обсягу обороту роздрібною торгівлі у 2017 році вплинув спад споживчого попиту населення на товари високого цінового сегменту, як продуктового так і промислового призначення. Здебільшого, попитом користуються недорогі «соціальні» продукти харчування.

Обсяг послуг, реалізованих споживачам підприємствами сфери послуг області, у 2017 році становив 3570,7 млн грн, що більше показника 2016 року на 19,3 %. Обсяг послуг, реалізованих населенню, становив 1825,1 млн грн, що більше на 13 % від показника 2016 року. Частка таких послуг становила 51,1 % від загального обсягу реалізованих послуг.

В демографічній сфері та на ринку праці області межують як позитивні, так і негативні тенденції. При збільшенні на 22% фонду оплати праці найманих працівників (у 2017 році відносно показника 2016 року – на 1,7% та у 2016 році відносно 2015 – на 21,8%), середньомісячної заробітної плати працівників на 64,9% (значення 2017 року перевищує значення попереднього року на 20,0%, а 2016/2015 року – на 35,3%) та середнього розміру пенсій на 61,9%, одночасно

спостерігається зниження кількості зайнятого населення та стабільне зростання і без того високого рівня безробіття.

Незначно зростає ділова активність бізнесу. Так за три роки на 1,1% збільшилась кількість зареєстрованих юридичних осіб, з яких у 2017 році 11576 зареєстровані на території, підконтрольній українській владі (28,7 %). Кількість МСП так само зросла на 1,3%, але дещо знизилась в порівнянні з 2016 роком. Це позитивно відбивається на стані наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, податкова частина яких зросла за три роки на 38,4%, дозволивши профінансувати реалізацію частини завдань, поставлених Стратегією розвитку Луганської області до 2020 року.

Виявлені таким чином суперечливі тенденції змін основних показників, а також аналіз експертної думки, висловленої під час проведення круглого столу «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу» [9], дозволили визначити та сформулювати наявні перешкоди щодо розвитку Луганської області:

1. втрата значної кількості промислових підприємств, які опинились на території, непідконтрольній українській владі, розрив усталених постачальницько-збутових регіональних зв'язків;

2. ненадійне енергопостачання Луганської області через її непевне сполучення з об'єднаною енергосистемою України;

3. висока енергоємність виробництва продукції у більшості галузей, що особливо притаманно хімічній промисловості;

4. енергетично неефективне устаткування, яке відпрацювало свій ресурс, морально застаріле та фізично зношене;

5. недостатній рівень впровадження інноваційних технологій виробничими підприємствами;

6. зниження замовлень на підприємствах міста та області через ризики їх розміщення в зоні проведення антитерористичної операції;

7. непривабливий інвестиційний клімат регіону, в т.ч. через близькість до безпосередньої зони військового конфлікту;

8. непрацюючий механізм банківського кредитування бізнесу через дію мораторію на виконання договірних зобов'язань та на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов'язаннями, відсутність стимулювання інноваційних проектів та їх рефінансування;

9. наявність проблем транспортного сполучення з замовниками та споживачами через поганий стан автомобільних доріг, відсутності налагодженого залізничного сполучення з деякими районами області, особливо сільськогосподарськими;

10. низький рівень залучення підприємств малого та середнього бізнесу до розвитку експортного потенціалу області;

11. недостатність обсягів надходжень податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів усіх рівнів для забезпечення утримання та розвитку об'єктів соціальної, гуманітарної сфери та комунальної інфраструктури;

12. відсутність системи державної підтримки окремих категорій підприємців, особливо в галузях, пов'язаних з інноваційними розробками, наприклад, енергозбереження та теплоізоляція;

13. непрозорі схеми розподілу державної бюджетної, міжнародної донорської допомоги та обмежений доступ до участі у грантових програмах фінансування розвитку чи проектах ДФРР;

14. відсутність ефективного контролю, в т.ч. громадського, за раціональністю використання коштів місцевого та державного бюджетів, що призводить до різних за масштабами та сумами зловживань у багатьох сферах господарювання;

15. політичні конфлікти в органах місцевого самоврядування, а саме між виконавчими гілками обласної та міської влади, між «старими» працівниками ОМС та тими, хто переїхав з окупованих територій, тощо, що призвело до відсутності єдиного керівництва розвитком міста та регіону;

16. високий рівень безробіття та, одночасно, проблема з винайму кваліфікованих працівників через значний рівень міграції населення та бізнесу;

17. відсутність єдиної чіткої економічної політики регіону, незважаючи на прийняття Стратегії соціально-економічного розвитку Луганської області до 2025 року, зростання напруженості у точках впливу різних гілок виконавчої влади;

18. розрив усталених виробничих та торговельних зв'язків через зупинку роботи великих (містоутворюючих) підприємств у Северодонецьку та Лисичанську;

19. низька кваліфікація підприємців щодо написання заявок на участь у проектах розвитку та грантах, відсутність відповідного консультування.

Отже, здійснивши моніторинг соціально-економічного розвитку Донбасу та його ключових проблем, можна сказати, що сьогодні регіон переживає надзвичайно складний економічний період. Внаслідок військових дій регіон втратив суттєві економічні зв'язки між частинами областей, що спричинило зупинку багатьох виробничих та вугільно-добувних підприємств, спад промислового виробництва та, відповідно, зростання рівня безробіття. Донецька область, в порівнянні з Луганською, втратила меншу частину свого економічного потенціалу, тому має більш позитивні тенденції основних соціально-економічних показників за 2015-2017 роки. Але обидві вони об'єднані схожим характером проблем та їх наслідками для подальшого розвитку.

Більшість українських та світових експертів наполягають на великих перспективах Донбасу після відновлення його територіальної цілісності. Однак і на цей час існує достатня кількість можливостей щодо активізації економічного зростання та покращення рівня життя населення. Систематизація виявлених в процесі моніторингу проблем соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей дозволила сформулювати наступні пропозиції за сферами життєдіяльності регіону:

## **1. Промисловість**

1.1. Розробити систему заходів для посилення унікального симбіозу розвитку промисловості з багатогалузевим сільським господарством регіону.

1.2. Підготувати регіональні інфраструктурні проекти щодо подальшого відновлення пошкоджених внаслідок збройного конфлікту об'єктів виробництва, технічного переозброєння та реконструкції виробничих підприємств з впровадженням енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій.

1.3. Обласним державним адміністраціям Донецької та Луганської областей максимально сприяти вирішенню питання на державному рівні щодо забезпечення доступу підприємств регіону до кредитних ресурсів.

## **2. Підприємництво**

2.1. Розробити відповідні законодавчі механізми надання податкових та адміністративних пільг для суб'єктів підприємництва, що інвестують в розвиток регіону.

2.2. Органам місцевого самоврядування визначити пріоритетні сфери діяльності для кожної території, розвиток яких може бути активізований за допомогою малого та середнього бізнесу, враховуючи концепцію SMART-спеціалізації.

## **3. Зовнішньоекономічна діяльність**

3.1. Сприяти стабілізації суспільно-політичної ситуації в регіоні, зокрема, шляхом розробки та реалізації державних цільових програм, спрямованих на відновлення мирного життя та розвитку економіки в Донецькій та Луганській областях, залучення міжнародної фінансової, технічної та гуманітарної допомоги.

3.2. Відновити та організувати безперебійну роботу (на всій території регіону) державних структур, необхідних для забезпечення зовнішньоекономічної діяльності: митних органів, банківських, сертифікаційних установ тощо.

3.3. Пристосуватися до нових сучасних реалій розвитку регіону та переорієнтувати ринки збуту продукції, організувати пошук нових партнерів на внутрішньому і зовнішньому ринках.

#### **4. Соціальна та гуманітарна сфера**

4.1. Подальше пом'якшення та ліквідація негативних наслідків воєнного конфлікту, спрямованих на відновлення миру, підтримку здоров'я та забезпечення працевлаштування населення.

4.2. Підвищувати якість житлово-комунальних послуг для населення та посилити контроль з боку органів місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій у сфері формування тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги з перевезення пасажирів.

4.3. Створити сприятливу кон'юнктуру на регіональному та місцевому ринку праці, підвищити рівень зайнятості населення та зниження рівня безробіття.

Реалізація даного комплексу заходів, ґрунтуючись на величезному потенціалі людського капіталу та наявності природних ресурсів сприятиме додатковому залученню інвестицій та створенню позитивних трендів розвитку Донбасу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови обласної військово-цивільної адміністрації від 21.06.2016 № 498. Краматорськ: Донецька обласна військово-цивільна адміністрація. Режим доступу : <http://dn.gov.ua/potochna-diyalnist/programa-sotsialno-ekonomichnogo-rozvytku/strategiya-rozvytku-donetskoyi-oblasti-na-period-do-2020-roku/>

2. Основні показники соціально-економічного розвитку Донецької області. Краматорськ: Головне управління статистики в Донецькій області. Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/kompleksna-statystyka/osnovni-pokaznyky-sotsialno-ekonomichnoho-rozvytku-Donetskoyi-oblasti/>

3. Регіони України у 2017 році: статистичний збірник / за ред. І. Є. Вернера , відп. за вип. М. Б. Тімоніна. К.: Державна служба статистики України, 2016. 685 с.

4. Стан зовнішньоекономічної діяльності Донецької області за 9 місяців 2017 року. Краматорськ: Департамент інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної державної адміністрації. Режим доступу: <http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/ZED-za-sichen-veresen-2017-1.pdf>

5. Про проект Програми економічного і соціального розвитку Донецької області на 2017 рік. Краматорськ: Донецька обласна державна адміністрація. Режим доступу: [http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/2\\_ProgramaESR-2017.pdf](http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/2_ProgramaESR-2017.pdf)

6. Стратегія розвитку Луганської області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови обласної військово-цивільної адміністрації № 624 від 28.10.2016 року. Сєверодонецьк: Луганська обласна військово-цивільна адміністрація. Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/rozporядzhennya\\_golovi\\_vid\\_28.10.2016\\_no\\_624.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/rozporядzhennya_golovi_vid_28.10.2016_no_624.pdf)

7. Основні показники соціально-економічного розвитку Луганської області. Сєверодонецьк: Головне управління статистики в Луганській області. Режим доступу: <http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/makroek/rmakrek.php.htm>

8. Підсумки виконання заходів Програм економічного і соціального розвитку Луганської області за 2016-2017 роки. Сєверодонецьк: Луганська обласна військово-цивільна адміністрація. Режим доступу: [http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se\\_state/result](http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se_state/result).

9. Круглий стіл у рамках Спільного науково-дослідницького проекту з Фондом Фрідріха Еберта «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу» у місті Сєверодонецьк Луганської області. Сєверодонецьк: Інститут економіко-правових досліджень. Режим доступу: <http://www.iepd.kiev.ua/?p=8118>



**Севостьянова О.Л.,**  
заступник директора – начальник управління  
економічного і соціального розвитку  
Департаменту економічного розвитку, торгівлі та туризму  
Луганської облдержадміністрації, м. Сєверодонецьк

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Проблем в Луганській області багато, але ресурсів на їх розв'язання не вистачає, тому тема для обговорення дуже актуальна.

Економіка області знаходиться у зоні негативних викликів. З початком військового конфлікту область розділена на дві частини - підконтрольну і непідконтрольну української влади, дві третини населення проживають на непідконтрольною території і тільки одна третина - на контрольованій. Фактично, область стала найменшою в Україні - всього *707 тис.* населення та близько *300 тис.* ВПО.

Луганська область до початку проведення антитерористичної операції мала значний економічний потенціал і входила до п'ятірки найбільш міцних промислово-економічних регіонів України. В результаті збройного конфлікту область втратила 80% промисловості, а саме розвиток промисловості є показником економічної стабільності області. Втрати агропромислового комплексу склали 20 %, майже всі основні підприємства переробної галузі залишились на непідконтрольній території.

В цілому ситуація з місцевими бюджетами досить стабільна, практично всі місцеві бюджети виконуються і мають приріст надходжень в минулому році в середньому 24 відсотки, крім обласного бюджету, який після початку блокади у 2017 році недоотримує доходи навіть у порівнянні з відповідним періодом минулого року.

Втрати обласного бюджету в 2017-2018 роках в результаті недоотримання залишків коштів місцевих бюджетів непідконтрольних територій складають більше ніж *1,5 млрд грн.*

Мабуть, це єдиний з обласних бюджетів в Україні, який має планові показники на поточний рік менше, ніж було фактично отримано в минулому році і ледве-ледве виконується навіть в цих показниках.

В умовах обмеженого фінансування, для стабільної роботи бізнесу та життєзабезпечення населення області, облдержадміністрації необхідно вирішити ряд проблем, це:

- зруйновані дороги;
- відсутність стабільного залізничного сполучення;
- невизначеність з енергопостачанням;
- відсутність повноцінної обласної лікарні і т.д.

Робота в цих напрямках ведеться.

Для Луганської області на автомобільні дороги **загального користування державного значення** з державного бюджету у 2018 році передбачено фінансування на суму 260 млн 690 тис. грн; з обласного бюджету 81 млн 500 тис. грн на проведення поточного середнього ремонту.

В рамках реформування дорожньої галузі на баланс облдержадміністрації у 2018 році передано автодороги: 146 **обласного значення** і 470 **районного**, загальною протяжністю 3948 км. З державного бюджету на 2018 рік передбачено видатки в сумі 352 млн 620 тис. грн.

Фінансові ресурси ми можемо залучити на ремонти доріг, але виникають проблеми з підрядними організаціями які виграють тендери, але потім ремонти не виконують.

На підконтрольній території області розташовані дві залізничні колії. Залізнична колія Кондрашевська-Нова - Лантратівка, яка проходить по північних районах області (Станично-Луганський, Новоайдарський, Старобільський, Білокуракинський і Троїцький), повністю відрізана від української залізничної мережі, що унеможливорює створення надійної логістики в північних і східних районах області. Найоптимальнішим варіантом вирішення цієї проблеми є будівництво ділянки залізниці між смт Білокуракине та Сватове.

Область знаходиться на енергетичному острові. Для підключення області до Єдиної енергосистеми України, реалізується проект «Нове будівництво ПС500 кВ «Кремінська» із заходами ПЛ 500 кВ Донбаська - Донська і ВЛ 200 кВ Кремінська - Ювілейна» (орієнтовна дата запуску - квітень 2019).

Будівництво обласної клінічної лікарні на 360 ліжок (з перинатальним центром III рівня) планується в м. Сєвєродонецьк, для чого міською радою виділено земельну ділянку загальною площею 2,28 га. Розпочато роботи з проектування, на які в поточному році виділено 10,5 млн грн обласного бюджету. Орієнтовна потреба в коштах на будівництво – 700 млн грн.

Облдержадміністрацією здійснюється прогнозування економічного розвитку регіону.

Довгострокове - це регіональна стратегія, яка була актуалізована у 2016 році.

Реалізація регіональних стратегій розвитку здійснюється шляхом розроблення та виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, які конкретизуються у *програмах економічного і соціального розвитку областей*.

Регіональна політика – це передусім політика розвитку, спрямована на розкриття економічного потенціалу територій, збільшення продуктивності їх економіки, прибутковості місцевого бізнесу та рівня доходів населення.

Програма економічного і соціального розвитку, це основний документ по якому область розвивається цілий рік.

З метою забезпечення цілісності системи планування регіонального розвитку проведена відповідна робота з приведення структури Програми економічного і соціального розвитку Луганської області у відповідність до Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року.

Проведено електронні обговорення з громадськістю оновленого проекту структури Програми.

3 вересня розпочато розробку проекту Програми економічного і соціального розвитку Луганської області на 2019 рік по новій структурі, яка відповідає Стратегії області.

До щорічної програми економічного і соціального розвитку області окремим розділом включається Перелік регіональних цільових Програм які є одним із ефективних інструментів вирішення найважливіших проблем розвитку на обласному рівні.

У 2017 році в області реалізовувались 43 програми.

Рівень фінансування регіональних цільових програм за 2017 рік склав 20,9% до затвердженого програмами.

На сьогодні (станом на 22.10.2018) в області реалізується 40 програм за 6 напрямками:

- 1) соціальний (14 програм);
- 2) економічний (12 програм);
- 3) національно-культурний (5 програм);
- 4) екологічний (4 програми);
- 5) правоохоронний (1 програма);
- 6) інші (4 програми).

Рівень фінансування регіональних цільових програм **за I півріччя 2018 року** склав 6,4% до затвердженого програмами.

В регіональних цільових програмах визначені основні проблеми, які не дозволяють реалізувати потенціал області. Є розуміння у який спосіб ці проблеми мають бути вирішені але нажаль обмежені фінансові ресурси.

Підприємницька діяльність є основою економічного і соціального розвитку, вирішення соціальних проблем, зайнятості населення.

Малий та середній бізнес – це соціально-економічний фундамент, без якого не може стабільно розвиватися будь-яка держава. Проте загальна економічна та соціальна роль підприємництва можлива лише за умови всебічної підтримки державою цього сектору економіки.

На початку 2018 року в регіоні діяло 22 284 суб'єкти малого і середнього підприємництва, що в порівнянні з попереднім періодом більше на 3,2 %. Із них 199 середніх підприємств та понад 22 тис. суб'єктів малого підприємництва.

Кількість зайнятих у малому та середньому підприємстві збільшилась на 7,3 % та становила 105,3 тис. осіб, що складає 85 % від загальної чисельності зайнятих у бізнесі. Щорічно зростає обсяг реалізованої малими та середніми підприємствами продукції. У минулому році цей показник склав понад 30 мільярдів гривень, або 78,5 % від загального обсягу по області.

Починаючи з 2014 року воєнний конфлікт, який охопив частину області, значно погіршив загальну ситуацію щодо розвитку малого і середнього бізнесу, зменшив привабливість регіону для інвесторів. З'явилося поняття вимушеної міграції населення як внутрішньої, так і зовнішньої, і як наслідок відтік спеціалістів.

В регіоні здійснюються заходи щодо створення сприятливого бізнес-клімату. Реалізується Регіональна цільова програма розвитку та підтримки малого і середнього підприємництва на 2018-2020 роки та аналогічні міські і районні програми.

Програмою передбачена фінансова підтримка суб'єктів малого і середнього підприємництва шляхом часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами, що надаються банками на реалізацію проектів. Незважаючи на те, що обласний бюджет є дефіцитним, керівництвом облдержадміністрації прийнято рішення про виділення з обласного бюджету 500 тис. грн на часткову компенсацію.

Відповідно до Порядку використання коштів обласного бюджету на часткову компенсацію, відшкодування відсоткових ставок за кредитами здійснюватиметься на конкурсних засадах. Взяти участь у конкурсному відборі зможуть підприємці, які здійснюють діяльність на підконтрольній українській владі території області. Відшкодування суми сплачених відсотків за користування кредитом здійснюватиметься у національній валюті в розмірі 100 % облікової ставки Національного банку України, що діє на дату нарахування відсотків, але не більше 200 тис. грн в рік на одного позичальника.

Конкурсний відбір оголошено, прийняті документи, на сьогодні уточнюється дата проведення конкурсного відбору.

При облдержадміністрації здійснює діяльність регіональна рада підприємців, аналогічні ради є при міських радах міст обласного значення та райдержадміністраціях.

У цьому році у місті Сєвєродонецьку відкрився інноваційний хаб «GreenTown», на базі якого планується створення бізнес-школи та коворкінг-майданчика для проведення хакатонів, майстер-класів, конференцій, семінарів, презентацій тощо. Ініціатором створення бізнес-центру є голова регіональної ради підприємців при облдержадміністрації Михайло Івонін. Робота цього бізнес-майданчика дозволить розвивати існуючий малий і середній бізнес та створювати новий, а творчим людям – проходити навчання в бізнес-школі.

З метою створення зручних і доступних умов для отримання підприємцями та громадянами якісних адміністративних послуг, забезпечення сприятливого бізнес-клімату в області діють 20 центрів надання адміністративних послуг, із них: 11 районних, 4 міських та 5 центрів ОТГ.

Протягом січня – вересня поточного року через центри суб'єктам господарської діяльності та громадянам надано 234,1 *тис.* адміністративних послуг. У порівнянні з аналогічним періодом 2017 року цей показник зріс на 9,2 %.

В середньому за місяць через центри надавалося 27,3 *тис.* адміністративних послуг.

Разом із тим, кількість видів адміністративних послуг, що надавалась через центри, становила від 49 (у центрі Білокуракинської селищної ради) до 166 (у центрі м. Сєвєродонецька).

За фінансової підтримки міжнародних організацій та за рахунок місцевих бюджетів, субвенції з державного бюджету, коштів державного фонду регіонального розвитку для центрів придбано 20 комплектів обладнання для оформлення та видачі паспортних документів.

В області проводяться заходи направлені на інвестиційну підтримку МСП та залучення міжнародної технічної допомоги. Так, у цьому році у м. Сєвєродонецьку проведено 2 бізнес-форуми:

- 27 квітня – Форум регіонального партнерства «Стратегія в дії»,

- Регіональний форум «Український індустріальний день на Луганщині», який відбувся 07 червня у рамках Українського індустріального тижня за підтримки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ.

06-09 червня офіційна делегація з Луганської області, яку очолив голова обласної державної адміністрації – керівник обласної військово-цивільної адміністрації Юрій Гарбуз, відвідала ювілейну XXX Міжнародну агропромислову виставку «Агро-2018» (м. Київ). Участь у заході взяли 14 провідних підприємств області.

Протягом дії Програми організовано та проведено: обласний сільськогосподарський ярмарок «Великодній кошик», безкоштовний тренінг за курсом «Розвиток бізнес-навичок», 10 семінарів для підприємницьких структур області та 241 семінар-тренінг для безробітних.

Реалізація Програми сприяла створенню в області нових робочих місць. За рахунок МСП у I півріччі 2018 року створено 883 нових робочих місця.

Департаментом зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності облдержадміністрації щомісячно розробляється інформаційний бюлетень «Гранти. Конкурси. Можливості», який розповсюджується у мережі Facebook та серед зацікавлених підприємців.

Робота облдержадміністрації спрямована на забезпечення стабільних умов для створення та функціонування суб'єктів підприємництва, вирішення проблем підприємництва, підвищення ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг, покращання рівня інформаційного забезпечення суб'єктів підприємницької діяльності та надання кваліфікованої консультаційної підтримки, навчання та перенавчання незайнятого населення з орієнтацією на заняття підприємницькою діяльністю тощо.

Для нас дуже важлива незалежна наукова експертиза економічної ситуації в області та відповідні рекомендації.

**Надєєва О.О.,**  
головний спеціаліст відділу економічного і соціального розвитку  
Міської ради м. Селидове Донецької області

## **СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК МОНОПРОФІЛЬНОГО МІСТА СЕЛИДОВЕ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Селидове – місто обласного підпорядкування Донецької області, яке знаходиться близько **20 км** до району проведення Операції Об'єднаних Сил.

До складу міста входять: міста Селидове, Гірник, Українськ і селища міського типу Курахівка, Вишневе, Цукурине, Гостре, Комишівка. Земельний фонд Селидівської міської ради складає **10816 га**.

Місто Селидове має монопрофільне промислове виробництво. Вугільна промисловість у загальному обсязі реалізованої продукції становить майже **87%**. У місті працює 2 шахти «Курахівська» та «Україна» які входять до складу Державного підприємства «Селидіввугілля» та є підприємствами з видобутку енергетичного вугілля, що постачається на ТЕС.

Вугілля, яке добуто на Селидівській групі шахт на протязі багатьох років є основною сировинною базою для роботи трьох центральних збагачувальних фабрик, розташованих на території («ЦЗФ «Селидівська», «ЦЗФ Україна» та «ЦЗФ 105»).

Паливна галузь промисловості міста на сьогоднішній день знаходиться у стадії глибокої рецесії (спад виробництва) що обумовлено зовнішньою агресією на території Донецької області, а також фінансово-економічною кризою. Динаміка основних показників стану вугільної промисловості показує, що криза в галузі тільки посилюється. Так, наприклад, видобуток вугілля по ДП



«Селидіввугілля» у 2013 році становив **–2160,5 тис. тон**, то у 2017 році - **809,9 тис. тон**, тобто за 3 роки падіння видобутку вугілля склало **1350,6 тис. тон (37,5%)**. Шахти понад **15** років працюють без реконструкції. Значних масштабів набуває знос активної частини промислово-виробничих фондів підприємств. Із загального обсягу основного стаціонарного устаткування більша частина відпрацювала свій нормативний термін і потребують негайної заміни. Крім того, необхідно зауважити, підтримка потужностей діючих шахт здійснюється практично без проведення необхідних капітальних робіт з удосконалення гірничого господарства, проектно-монтажних рішень тощо.

На жаль на сьогоднішній день вугледобувні підприємства є збитковими, але вони мають значний обсяг запасів вугілля, а виробничі потужності потребують реконструкції. На даний час собівартість готової продукції перевищує її оптову ціну. На *ш. Україна* одна тонна товарної вугільної продукції складає **3445,8 грн**, на *ш. Курахівська* – **4001,09 грн**, що майже в **1,5** рази перевищує її оптову ціну (**2433,25 грн**).

Демографічна ситуація яка склалась у місті на теперішній час, є типовою для населених пунктів, на території яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства. Так за останні 5 років чисельність населення зменшилась на **2,4 тис. чоловік**, або майже на **4,5 %**.

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 1.08.2018 |
|------|------|------|------|-----------|
| 53,3 | 52,6 | 52,1 | 51,3 | 50,9      |

Із загальної чисельності населення **працездатне населення складає 27,8 тис. осіб або 54,6 %**, з них понад **31,8%** - працює на вугільних підприємствах.

Населення старшого віку щорічно збільшується, а працездатного – скорочується. Майже четверту частину від населення Селидівської міської ради складають пенсіонери. Так **Селидівське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області** станом на **01.10.2018** забезпечує виплату пенсій та грошової допомоги **25237** одержувачам, в т.ч **10650** – переселенців.

| 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 1 жовтня<br>2018 |
|-------|-------|-------|-------|------------------|
| 30686 | 36314 | 27425 | 30774 | 25237            |

Станом на **01.10.2018** року середній розмір пенсії у м. Селидове складає **4235,7 грн.**

Загальна потреба в коштах на виплату пенсій та грошової допомоги на рік складає **1,9 млрд грн**, (у вересні – **147,8 млн грн**). Власні доходи складають **3179,2 тис. грн**, що складає **0,29 %** забезпеченості до Пенсійного фонду України.

За статистичними даними середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника по місту за **II квартал 2018 року** склала **6807,0 грн** а середньооблікова кількість штатних працівників по місту склала **7905 осіб**.

Не дивлячись на збільшення заробітної плати з кожним роком, існує різниця між сучасним економічним станом вугільних підприємств та соціальними потребами робітників. Через економічні проблеми шахтарі разом із сім'ями змушені покидати своє рідне місто в пошуках іншої роботи. На підприємствах вугільної промисловості стрімко зменшується чисельність працівників. Так з початку року на шахтах міста звільнилось **620 працівників**. Всього по ДП «Селидіввугілля» з початку року звільнилось **1750 чоловік**.

Негативний вплив на соціально-економічне становище міста має в першу чергу заборгованість із заробітної плати, яка на **24.10.2018** склала **41,6 млн грн**. Найбільшу заборгованість перед своїми працівниками мають відокремлені підприємства ДП «Селидіввугілля» – **39,7 млн грн**. Внаслідок цього бюджет міста недораховує обов'язкових платежів, адже основних джерелом міського бюджету є податок на доходи фізичних осіб майже **83%**. В загальному обсязі надходжень даного податку питома вага вугільної промисловості складає більше **50% (27,7 млн грн)**. Також від вугільних підприємств надходить плата за землю (**3,0 млн грн**), екологічний податок (**2,9 млн грн**) та збір за забруднення навколишнього природного середовища (**10,5 млн грн**). З 2014

року до місцевого бюджету недонадходження податків від ДП «Селидіввугілля» збільшилися майже в 5 разів з **2,8 млн грн** до **17 млн грн**.

В умовах економічної та фінансової кризи, інших об'єктивних та суб'єктивних обставин, бюджет м. Селидове за **9 місяців 2018 року** склав **287,7,0 млн грн** (у т.ч .доходи бюджету міста – 107,5 тис. грн (без трансфертів), трансферти з державного, обласного та місцевих бюджетів – 180,2 млн грн) або на рівні **72,9 %** від потреби (**394,7 млн грн**), що не дає можливості сталого забезпечення життєдіяльності міста, задоволення мінімальних соціальних потреб населення.

**Мале і середнє підприємництво** має велике значення для успішного економічного зростання міста.

За останніми даними в сфері малого та середнього підприємництва зареєстровано близько **1500** суб'єктів підприємницької діяльності (з них **129** – малі підприємства).

Впродовж останніх років спостерігається динамічний розвиток малого і середнього бізнесу, розширення сфер діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, збільшення кількості та покращення якості послуг, тощо.

На даний час населення міста обслуговує **203 заклади торгівлі, 23 заклади ресторанного господарства та 63 підприємства побутового обслуговування**.

Діяльність майже кожного **третього** підприємства малого і середнього бізнесу міста головним чином **орієнтована на посередницько – торгівельну сферу**.

В місті здійснюють свою діяльність **8** сільгосп підприємств та **6 фермерських господарств**, у користуванні яких знаходиться **5455 га сільгоспугідь**.

Розвиток підприємництва є важливою передумовою для збільшення грошових надходжень до міського бюджету. Так за **9 місяців 2018 року** до бюджету міста від діяльності суб'єктів малого і середнього підприємництва надійшло **18,3 млн грн**, що складає **13,8 %** доходів від місцевого бюджету.

Для стимулювання малого підприємництва, за ініціативою голови Донецької облдержадміністрації, реалізується програма «Український донецький куркуль». У конкурсних відборах від нашого міста **за останні 2 роки** прийняли участь **5** суб'єктів підприємницької діяльності. **У 2017 році** 1 підприємець став переможцем п'ятого конкурсного відбору, на реалізацію бізнес проекту загальною вартістю **500 тис. грн.**

Також, підприємці нашого міста активно приймають участь у грантових програмах та отримують кошти на розвиток власного бізнесу та відкриття нових підприємств від гуманітарної організації «**Save the children**», чеської організації «**Людина в біді**» та від **Міжнародної Організації з Міграції**.

З метою створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міста **у 2014 році** було відкрито Центр надання адміністративних послуг, який забезпечує високий рівень обслуговування споживачів, постійно вдосконалюються процедури надання послуг з земельних, містобудівних та інших питань. На даний час у Центрі надається **191 послуга**, але в подальшому планується збільшити кількість послуг.

Незважаючи на складні обставини, які склалися у місті, органи місцевого самоврядування продовжують працювати над підвищенням рівня комфорту проживання мешканців міста та впровадження загальноєвропейських стандартів.

Так за останні роки розроблено понад **60 проектів**. Загальна запланована вартість робіт за даними проектами становить понад **435,0 млн грн.**

Інвестиційна політика міста останні роки була спрямована на поліпшення умов комунальної і соціальної сфери через залучення коштів міжнародних фондів та проектів на умовах співфінансування з державного та місцевого бюджетів.

Міська рада успішно співпрацює з Донецькою ОДА, Державним фондом регіонального розвитку, Європейським інвестиційним банком, ЮНІСЕФ, МОМ, благодійними та іншими організаціями.

За рахунок коштів обласного бюджету(розпорядження № 548 від 04.07.2016 (зі змінами) залишки коштів місцевих бюджетів населених пунктів Донецької області, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) на території міської ради реалізуються 15 проектів вартістю **130,7 млн грн.**

**На сьогоднішній день вже завершені роботи по 9 проектам кошторисною вартістю 23,9 млн грн. А саме проекти житлово-комунального господарства, з них:**

- 3 проекти з водопостачання та водовідведення ;
- 3 проекти дорожньо-транспортного господарства;
- 3 проекти зовнішнього освітлення.

**6 проектів кошторисною вартістю 100,0 млн грн** знаходяться в стадії реалізації. А саме **4** проекти житлово-комунального господарства та **2** проекти по школі, яка у місті визначена опорним закладом.

В умовах постійного зростання цін на основні види енергоресурсів, особливої актуальності набувають питання енергозбереження та підвищення енергоефективності в закладах та установах, що фінансуються з міського бюджету. Так за рахунок коштів Державного регіонального розвитку:

**в 2016 році** були збудовані вугільні контейнерні котельні в дошкільному навчальному закладі №32 «Топольок» в м. Гірник та загальноосвітньої школи І-ІІІ ступенів № 6 м. Селидове.

В поточному році за рахунок співфінансування ДФРР (90%) та місцевого бюджетів реалізуються ще **4** проекти загальною вартістю **43,3 млн грн.**

За рахунок коштів Європейського інвестиційного банку планується реалізувати **8 проектів соціальної сфери на загальну суму 120,0 млн грн.**

В рамках проекту «Підтримка стабілізації громад, які постраждали під час конфлікту на Донбасі», який здійснюється Міжнародною Організацією з Міграції в Україні, за підтримки Уряду Японії, було реалізовано **2 інвестиційних проекти:** ремонт I поверху приміщення центральної міської

бібліотеки для дорослих та Будинку культури м. Гірник на загальну суму **1,3 млн грн.**

**В 2017 році** завдяки спільної роботи міської влади та жителів міста вперше була ініційована та прийнята Програма бюджету громадських ініціатив (бюджету участі) в розмірі **750 тис. грн.** Активні мешканці нашого міста презентували проекти по багатьом напрямкам, завдяки чому були успішно реалізовані 3 проекти загальною вартістю **676,3 тис. грн.**, а саме:

- проект "Дитяча мрія "Кіндер-ленд" (*дитячий майданчик на суму 399,6 тис. грн*);

- проект "Здорова нація – успішна країна"(*ринг для бокс на суму 93,0 тис. грн*);

- "Благоустрій прибудинкової території по вулиці Гоголя, будинки (*укладання асфальту на суму 183,7 тис. грн*)

Одним з основних напрямків є поліпшення економічної ситуації в місті, завантаження виробничих потужностей, збільшення обсягів виробництва промислової продукції, створення робочих місць для підвищення рівня працевлаштування та зайнятості працездатного населення є залучення зовнішніх інвестицій. З метою залучення інвесторів для реалізації бізнес-проектів Генеральним планом м. Селидове, який було затверджено в **квітні 2018 року** було визначено **2 земельні ділянки** індустриальних парків під промислову забудову, загальною площею **15 га**. Також на території Селидівської міської ради для потенційних підприємців є земельна ділянка загальною площею **3 га** під розміщення підприємства по переробці породних відвалів.

Тому, останні роки робота органів місцевого самоврядування була направлена на підвищення якості та безпеки життя громадян шляхом заохочення сучасної виробничої та ринкової інфраструктури, підтримки ініціативи малого та середнього бізнесу, підвищення рівня енергоефективності в усіх галузях матеріального будівництва і соціальної сфери, охоплення населення соціальними послугами, забезпечення дотримання збалансованості

та стабільного надходження податків, зборів до місцевого бюджету, зміцнення економічного потенціалу міста. Також хочу зауважити, що для подальшого вирішення економічно-фінансової кризи, яка склалася у місті, необхідні значні капіталовкладення, які перш за все, повинні бути спрямовані на відродження промислового комплексу та розвитку середнього та малого бізнесу.

**Мельникова М.В.,**

доктор економічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## **РОЗВИТОК СЕКТОРУ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНИХ ТА НАУКОЄМНИХ ВИРОБНИЦТВ ЯК СКЛАДОВА ОНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ**

Вирішення проблеми формування та використання економіко-правових засобів стимулюючого впливу на відновлення та подальший сталий розвиток економіки Донбасу нерозривно пов'язано із забезпеченням промислового розвитку, включаючи розвиток сектору високотехнологічних та наукоємних виробництв. Звертання до зазначеного питання пов'язано з трьома основними обставинами:

завданням відродження економіки Донбасу на нових принципах шляхом забезпечення структурних зрушень та переходу до галузевої структури, яка забезпечить виробництво продукції з високою часткою доданої вартості [1,2];

позитивним досвідом розвинутих країн щодо реформування економіки старопромислових територій в Європі та (США) [3,4];

значною увагою уряду до проблем неоіндустріалізації та розвитку смарт-промисловості, що знайшло відображення у Плані пріоритетних дій Уряду на 2018 р., затвердженого розпорядженням №244 Кабміну України від 26.03.2018 р. та у відповідних дослідженнях фахівців [5,6].

Розглянемо докладніше кожен з представлених обставин.

До початку воєнних дій 2014 р. Донбас був високо розвинутим регіоном України, в якому проживала сьома частина населення країни та вироблялася шоста частина національного ВВП, четверта частина промислової продукції та чотирнадцята частина продукції сільського господарства. Він практично повністю задовольняв внутрішні потреби країни у вугіллі та забезпечував четверту частину товарного експорту країни. На території Донбасу промислові підприємства були розташовані кластерами (вугільний, металургійний, важкого машинобудування, енергетичний, хімічний) та поєднані в комплекси «вугілля-кокс-метал-машинобудування» та «вугілля-електроенергія». При цьому високотехнологічні та наукоємні виробництва займали лише шосту частину в структурі промислового виробництва Донецької та четверту частину промислового виробництва Луганської області. Вони були представлені такими високотехнологічним та наукоємними галузями, як хімічна, фармацевтична, та машинобудування. Машинобудівні наукоємні підприємства спеціалізувалися на виробництві вугільного та металургійного обладнання, спеціального обладнання та комплектуючих виробів для оборонної промисловості, обладнання для харчової промисловості та виробництві побутової техніки. На території Донбасу також працювали промислові підприємства, які виробляли унікальні пристрої та прибори.

В процесі збройного конфлікту 2014-2018 рр. частина високотехнологічних та наукоємних виробництв була зруйнована та пошкоджена, втрачено унікальне обладнання та висококваліфіковані фахівці. Значна частина високотехнологічних та наукоємних виробництв опинилася на території непідконтрольній Україні. Серед них слід відмітити: Стаханівський вагонобудівний завод, ВАТ "Ясинуватський машинобудівний завод, Лутугинський науково-виробничий валковий комбінат, Луганський завод електронного машинобудування, Сніжнянський машинобудівний завод, Луганський патронний завод, також заводи, які виробляли високотехнологічну



продукцію авіаційної, аерокосмічної, ракетобудівної промисловості, радіоелектроніки та ВПК («Топаз», «Юність», «Точмаш»).

Тому, слід погодитися з думкою Т.Г. Васильціва та А.М Шехлович. «відбудова колишньої структури промисловості Донбасу видається недоцільною з огляду на властиві їй глибокі дисбаланси, пов'язані з надмірним сировинним ухилом виробництва, а також масштабні руйнування промислової інфраструктури та виробничих ланцюгів у національних масштабах. Розбудова промислового потенціалу має відбуватися на якісно новій основі шляхом розвитку високотехнологічного, наукоємного та енергоефективного промислового комплексу, що дозволить упевнено подолати наслідки економічної кризи та війни, закласти фундамент зростання на перспективу і зміцнити економічну безпеку держави» [7, с.55].

Що стосується другої обставини, то вивчення досвіду реформування економіки старопромислових територій Європи та Америки на інноваційних засадах дозволяє визначити наступні результати, які доцільно враховувати в Україні (табл. 1).

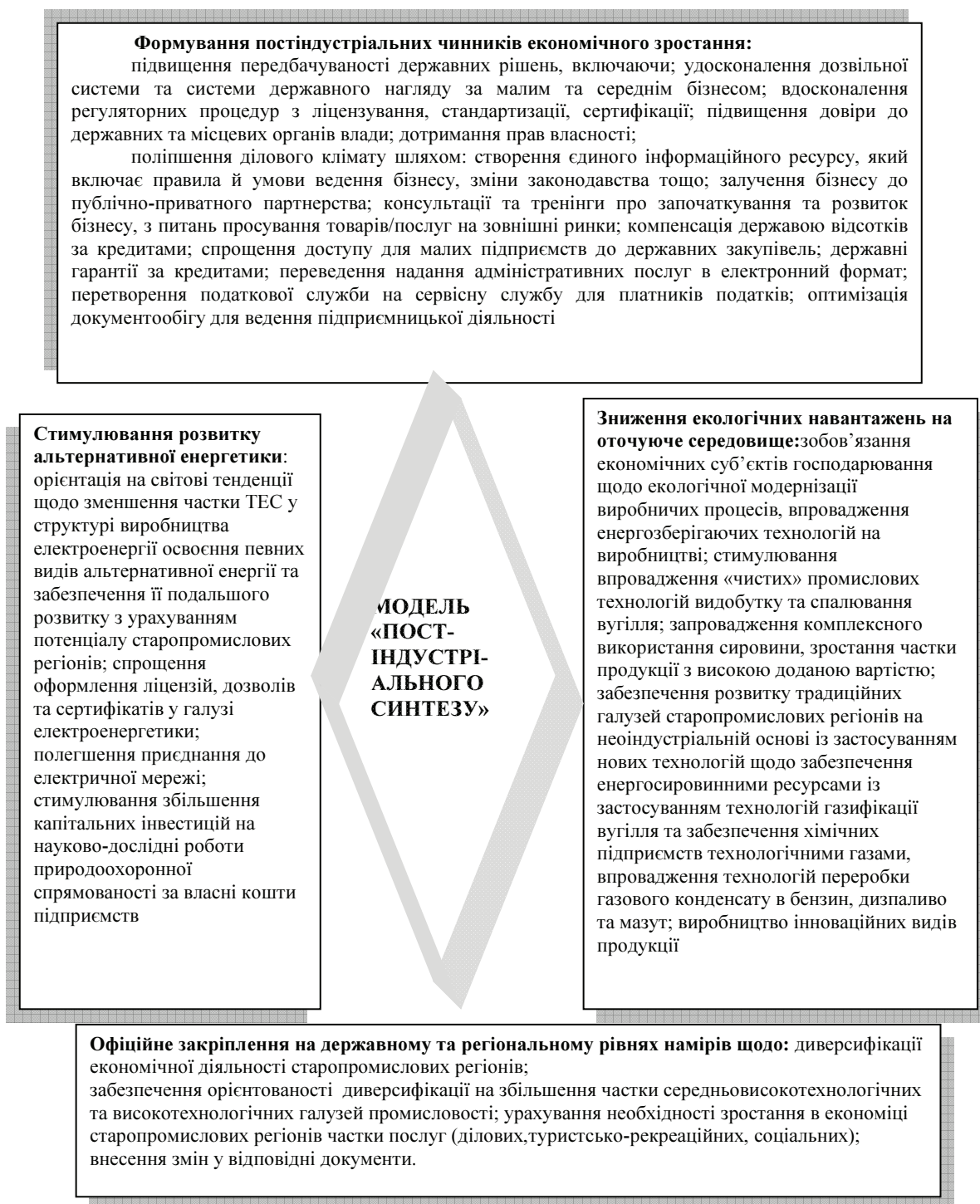
**Таблиця 1**

**Досвід реформування економіки старопромислових територій Європи та Америки на інноваційних засадах**

| Найменування старопромислової території | Результати реформування економіки на інноваційних засадах   |
|---|---|
| Рур (Німеччина)                         | Регіональний технологічний кластер характеризується: переважанням традиційних галузей промисловості на новій технологічній платформі; розвитком нових сучасних галузей індустрії виробників продукту; прискореним розвитком сфери послуг, орієнтованим на задоволення соціальних потреб |
| Пітсбург (США)                          | Ревіталізація базувалася на трьох принципах: висока ініціативність місцевої влади та бізнесу; інтеграція освіти і виробництва; розвиток високотехнологічних виробництв з використанням наявних ресурсів та компетенції.   |
| Лілль (Франція)                         | Створено технологічний парк, який поєднує 130 підприємств охорони здоров'я, на яких працюють 2600 фахівців  |
| Глазго (Великобританія)                 | У технологічному парку налічується 823 робочих міста на підприємствах, що працюють в сфері фармацевтики та біотехнологій.   |

Складено за даними [3,4]

Виходячи з табл. 1, результатом реформування економіки старопромислових територій Європи та Америки на інноваційних засадах виступали кластери високотехнологічних та наукоємних виробництв. Тому слід погодитися з висновком О.Ю. Снігової про доцільність використання досвіду Німеччини щодо впровадження моделі «постіндустріального синтезу», складові якої представлено на рис. 1.



**Рис. 1.** Складові моделі «постіндустріального синтезу»  
 Складено за даними[8]

О.Ю. Снігова відмічає, що моделі «постіндустріального синтезу» передбачає «необхідність активного впливу саме на людський капітал, як найбільш інертну складову, заохочуючи його до виходу з базових галузей, а з іншого боку, стимулюючи розвиток високотехнологічних виробництв на промисловій основі» [8, с.49].

На жаль європейський та американський досвід реформування економіки старопромислових територій на інноваційних засадах не може бути використано повною мірою в Донбасі, що обумовлено збройним конфліктом. Однак наявність промислових кластерів, університетів, академічних та науково-дослідних установ дозволять скористатися досвідом старопромислових територій щодо забезпечення розвитку наукоємних та високотехнологічних виробництв після встановлення миру на Донбасі. Крім того у Донецькій та Луганській областях наявний високий кадровий та науково-дослідний потенціал, тому найважливішими завданнями постають врахування організаційно-економічних умов та можливостей спеціального режиму господарювання щодо фінансування та залучення інвестицій у розвиток наукоємних та високотехнологічних виробництв. Програмні документи на рівні держави та регіону повинні розроблятися з урахуванням особливостей, пов'язаних із наслідками збройного конфлікту на Донбасі, втратою обладнання, персоналу та оцінкою можливостей їх відновлення.

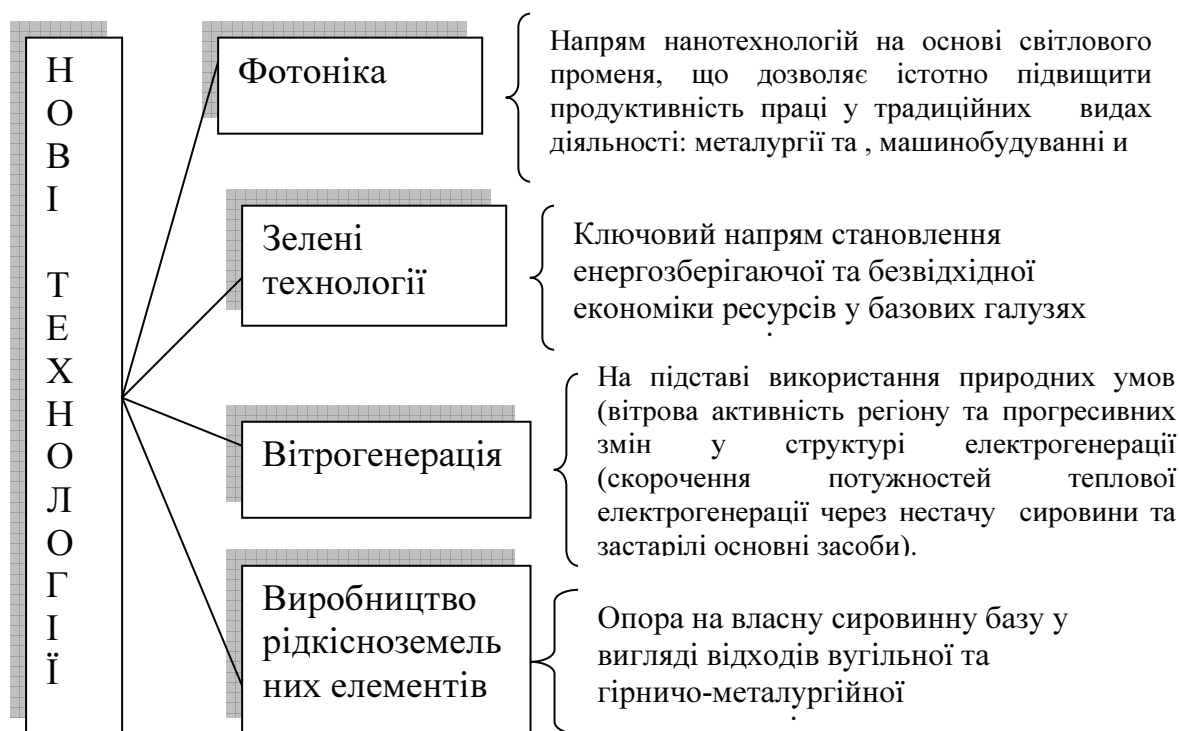
Третя обставина, пов'язана з вирішенням завдання про неоіндустріалізацію економіки України дозволяє визначити таке. Нова індустріалізація передбачає перехід до четвертого укладу більшої частини виробництв, а також поступовий перехід до п'ятого та шостого технологічних укладів. Цього неможливо досягти без подальшого розвитку сектору високотехнологічних та наукоємних виробництв. Зазначені пропозиції було задекларовано в Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості до 2020 р., проекті Стратегії розвитку промислового комплексу України до 2025 р. (представленої у 2018 р.) та проекті Стратегії розвитку сектору високотехнологічних галузей до 2025 р. (представленої у 2016 р.) і вони

особливо стосуються економічного розвитку промислово-розвинутих регіонів, яким до теперішнього часу залишається Донбас, зокрема Донецька область, яка надає восьму частину промислового виробництва в Україні.

Як свідчить світовий досвід високотехнологічні та наукоємні галузі серйозно впливають на економічний та соціальний розвиток, сприяють активізації супутніх виробництв, що забезпечують їх матеріалами, комплектуючими виробами, технологічними установками та науково-технічними розробками. На одне робоче місто у високотехнологічній галузі створюється сім або вісім робочих місць у суміжних галузях, а з урахуванням сфер торгівлі, сервісного обслуговування та утилізації до десяти робочих місць. Частка високотехнологічних та наукоємних галузей у розвинених країнах коливається від 25 до 40 % від загального обсягу промислового виробництва.

В Україні частка високо технологічних та середньо високотехнологічних галузей (за класифікацією (ОЕСР) становить 11%, що складає дев'яту частину промислового виробництва. Що стосується промисловості Донбасу, то у даний час високотехнологічні та наукоємні виробництва займають незначну частину (6% від загального обсягу реалізованої продукції), при цьому за обсягами реалізованої продукції Донецька область в 2,5 рази перевищує показники Луганської області. Однак високотехнологічні та наукоємні галузі в Луганській області складають четверту частину промислового виробництва, а у Донецькій – лише двадцяті. Це пов'язано з тим, що на окупованих територіях Донецької області залишилися провідні підприємств хімічної галузі (зокрема, «Стирол») та машинобудування промисловості, включаючи підприємства оборонного комплексу (такі, як «Топаз» та «Точмаш»). Уданий Маріуполі, Краматорську, Дружківці, Костянтинівці, Сєвєродонецьку продовжують працювати підприємства високотехнологічного та наукоємного сектору. Мають місце окремі приклади перепрофілювання наукоємних виробництв, зокрема створення обладнання для вітрових електростанцій із залученням таких підприємств, як "Енергомашспецсталь", Краматорський завод важкого верстатобудування, НКМЗ [9].

Автори статті «Регіональні особливості розвитку промисловості України» підкреслюють, що оскільки «регіони військового конфлікту (Донецька і Луганська області) дістали можливість здійснити оновлення за рахунок створення сучасних прогресивних виробництв на місці зруйнованих потужностей та інфраструктури», тому існує потреба розробки «Національний проект, який би розвинув інтелектуальний, науковий, виробничий і кадровий потенціали даних територій, перетворивши їх на регіон креативної економіки, основу чого становитимуть нові знання, моделі розвитку, типи соціальних відносин і культурна парадигма».[10,с 45]. На рис. 2 розкрито зміст нових технологій, використання яких доцільно у промисловому секторі Донбасу.



**Рис. 2. Зміст нових технологій використання яких доцільно у промисловому секторі Донбасу**  
Складено за даними[10]

Крім того Якубовский, М.М., Солдак М.О. пропонують віднести електрометалургію до перспективних технологій, які сприятимуть підвищенню інноваційного рівня традиційних виробництв Донбасу.. Вони визначають, що виробництва сталі електродуговим методом у технологічно розвинутих країнах займає майже 30%., що пояснюється економічністю,

екологічністю та технологічністю електromеталургійних підприємств [10,с 46].

Як зазначають фахівці Інституту економіки промисловості НАН України «галузеві особливості неоіндустріалізації Донбасу полягають, зокрема, у створенні енергетичних індустріальних парків на базі безперспективних шахт (у вугільній промисловості та електроенергетиці); диверсифікації джерел та транспортних шляхів постачання сировини (у металургії); використанні технологій газифікації вугілля (у хімічній промисловості); проведенні переговорів щодо збереження доступу на традиційні ринки збуту (у машинобудуванні)» [4,с 215]. Такий висновок може бути підкріплено розробкою відповідних документів щодо стратегії та тактики структурної перебудови промисловості Донецької та Луганської областей з використанням концепції «розумної спеціалізації» регіонів, яку запропоновано у національній доповіді «Інноваційна Україна 2020»[5, с.192-199] та детально розглянуто С.В. Куйбідою [11,с 59-60].

Автори наукової доповіді відзначають, що «розумна спеціалізація» є одним з основних векторів європейської стратегії «Європа 2020», що визначено принциповою концептуальною моделлю формування як інноваційної, так і соціально-економічної політики регіону. «Розумна спеціалізація» поєднує різні галузеві та інноваційну політики і покликана сприяти ефективному та дієвому використанню державних інвестицій за рахунок зосередження на сильних сторонах регіону, що й становлять власне спеціалізацію регіону» [5, с. 193]. В концепції «розумної спеціалізації» здійснено «поєднання інновацій та раціональних рішень щодо використання існуючих ресурсів та можливостей підвищення продуктивності виробництва за умови підтримки екологічної безпеки та покращення якості життя населення регіону. Економічне зростання забезпечується за рахунок знань, інновацій та творчості, а ключовим інструментом є інвестування в кваліфікацію та інновації з метою збільшення продуктивності праці та валової доданої вартості» [11, с.59]. На рис.2 представлено складові концепції «розумної спеціалізації».

### Принципи

диверсифікація діяльності;  
кластеризація, включаючи кооперацію підприємств у межах інноваційних кластерів;  
всебічна державна й регіональна підтримка інноваційної діяльності, підприємницького пошуку, спрямованого на нові види бізнесу, пошук та впровадження нових ідей;  
розвиток спеціалізації, яка дозволяє більш ефективно використовувати обмежені ресурси та знижувати ціни для споживачів;  
відкритість діяльності;  
моніторинг та оцінювання для визначення пріоритетів та оцінки інноваційного клімату

### Критерії виявлення сильних сторін регіону:

відбір секторів, які мають  
можливості для зростання;  
урахування існуючої виробничої бази та її наукової складової;  
визначення нових ніш та можливостей в суміжних галузях

### Концепція «розумної спеціалізації»

**Умови а ефективної реалізації в кластерах з розвинутою інфраструктурою, вагомим науковим та інноваційним потенціалом, високим рівнем самоорганізації всіх зацікавлених акторів та виконанням урядом ролі посередника**

### Основні напрями політики розумної спеціалізації:

"омолодження" традиційних секторів через більш високу додану вартість та пошук нових ринкових ніш;  
модернізація шляхом створення та поширення нових технологій;  
диверсифікація виробництва;  
виникнення нових видів економічної діяльності через забезпечення технологічних змін;  
використання нових форм інновацій (відкритих, соціальних інновацій та інновацій у сфері послуг).

**Рис. 3. Складові концепції «розумної спеціалізації» регіону**  
Сформовано о за даними[5,10]

Слід також зазначити, що при розробці стратегії та тактики розвитку сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв в Донбасі доцільно враховувати можливості їх реалізації:

- на території підконтрольній Україні;
- на єдиній території(підконтрольній та деокупованій);
- окремо на підконтрольній та деокупованій територіях.

При цьому використовується прийом типології територій. Як визначають Л.В. Беззубко та Б.І. Беззубко «при виділенні типів територій, які відчували вплив військового конфлікту, доцільно враховувати пропозиції вчених Інституту економіки промисловості НАН України, які виділили:

неконтрольовані території Донецької області (окремі райони Донецької та Луганської областей, які тимчасово фактично вийшли із зони політичного, правового, економічного, інформаційного простору України );

території, на яких велися бойові дії (у тому числі ті, які певний час були окуповані, але згодом були звільнені та наразі перебувають під контролем України) та ті, що розташовані в зоні зіткнення;

усі інші території Донецької та Луганської областей, що географічно є прилеглими до окупованих та деокупованих територій і також зазнали певних економічних втрат унаслідок розриву господарських зв'язків з окупованою територією, руйнування виробничої і транспортної інфраструктури» [12, с.43].

Використання прийому типології територій при розробці сценаріїв розвитку сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв, дозволяє визначити, що сценарій «розвиток сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв на єдиній території (підконтрольній та деокупованій)» є найбільш прийнятним, оскільки дозволяє відновити коопераційні зв'язки між підприємствами, які діяли до 2014 р.

Підсумовуючи вищевикладене доцільно сформулювати схему обґрунтування заходів щодо розвитку сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв у відновленій економіці Донбасу (рис.4).





**Рис. 4. Схема обґрунтування заходів щодо розвитку сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв Донбасу на підставі комплексного підходу**

При використанні комплексного підходу до формування та реалізації стратегічних й тактичних рішень щодо розвитку високотехнологічних та наукоємних виробництв у відновленій економіці Донбасу доцільно враховувати думку експертів. Так зокрема, у статті М. Єфімова зазначено, що «після закінчення бойових дій Донбас стане колосальним за європейськими мірками ринком збуту товарів і послуг. У тому числі з урахуванням програм міжнародного фінансування. На рівні Донецької ОДА пакет інвестиційних пропозицій оцінюють в \$ 5 млрд» [9] та. представлено пропозиції щодо сприяння інноваційному розвитку економіки Донбасу, які доцільно систематизувати в табл..2.

Таблиця 2

## Пропозиції щодо сприяння інноваційному розвитку економіки Донбасу

| Напрямок пропозиції                            | Зміст пропозиції   |
|--|--|
| Державна інноваційна політика                  | Мотивація модернізації рентабельних виробництв традиційних галузях (ПЕК, металургії, хімічній промисловості, машинобудуванні), які повинні стати конкурентними на національному та глобальному рівнях  |
| Стратегічні завдання для промислових кластерів | Виготовлення конкурентоспроможної на внутрішньому, європейських і міжнародних ринках продукції високого ступеня переробки  |
| Використання нових бізнес-моделей              | ІТ-індустрія, високотехнологічні виробництва, сфера послуг. Залучення інвестиції в суміжні галузі і вирішення соціальних завдань, включаючи програми професійної підготовки та перепідготовки кадрів, мовні курси, інвестиції в інфраструктуру.  |
| Посилення інноваційної інфраструктури          | Зміцнення мережі наукових, технологічних та індустріальних парків, які здатні забезпечити синергію навчальних і наукових закладів з підприємствами для капіталізації інновацій та залучення інвестицій у наукомісткі напрямки. Стимулювання інтеграції технологій машинобудування з фундаментальною та прикладною наукою |
| Формування маркетингової пропозиції регіону    | Державна підтримка захисту прав експортерів, сприяння участі в зарубіжних тендерах та надання інформаційно-консультативної допомоги...   |
| Підвищення інвестиційної привабливості         | Розвиток інноваційного машинобудування та обладнання для зеленої енергетики. Проекти модернізації існуючих перспективних виробництв. створення нових інноваційних підприємств (з виробництва будматеріалів, сучасних механізмів та енергетичного обладнання), формування мереж сервісних послуг                          |

Складено за даними [9].

М. Єфімов також відзначив приклади інтеграції технологій машинобудування з фундаментальною та прикладною наукою (проект створення мережі індустріальних парків на базі Костянтинівського заводу скловиробів, «Азовмашу» та «Судноремонтного заводу» (м. Маріуполь), ДП "Шахта «Нова» (м. Торецьк)) та впровадження промислових інновацій (меткомбінат ім. Ілліча – вироблення холоднокатаного рулонного прокату; меткомбінат «Азовсталь» – освоєння виробництва товстолистового прокату з конструкційної сталі) [9].

Розгляд, систематизація та використання пропозицій експертів дозволить підвищити обґрунтованість стратегічних та тактичних рішень щодо розвитку високотехнологічних та наукоємних виробництв у відновленій економіці Донбасу, які формуються на підставі використання комплексного підходу.

Сумуючи вищевикладене, доцільно констатувати наступне.

Відновлення економіки Донбасу на інноваційних засадах нерозривно пов'язано з модернізацією традиційних виробництв, спрямованої на підвищення їх технологічності, економічності та екологічності, а також стимулюванням появи та розвитку високо технологічних та наукоємних виробництв, що виробляють продукцію з високим рівнем доданої вартості.

Досвід розвинених країн щодо реформування економіки старопромислових територій доцільно використовувати з урахуванням наявного виробничого, науково-дослідного та освітнього потенціалу Донецької та Луганської областей, можливостей залучення додаткових фінансових ресурсів та формування сприятливого середовища для вітчизняних та зарубіжних інвесторів.

Розробку стратегії й тактики розвитку наукоємних та високо технологічних виробництв в контексті переходу економіки Донбасу на неоіндустріальну модель доцільно здійснювати на підставі використання моделі «постіндустріального синтезу», концепції «розумної спеціалізації» регіонів та типологізації територій, які відчували вплив військового конфлікту. Особливої уваги при цьому потребує оцінка можливостей відновлення коопераційних зв'язків між підприємствами Донецької та Луганської областей, які виробляють високо технологічну або наукоємну продукцію та розташовані на підконтрольній та деокупованій території Донбасу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Амоша О.І. Промисловість Донбасу на шляху до відновлення. *Економіка України*. 2016. № 8. С. 93-108.
2. Згуровський М. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 рр.) і довгостроковий (2020–2030 рр.) часові горизонти (версія для обговорення). К.: НТУУ «КПІ», 2015. 36 с
3. Birch K., Mackinnon D., Cumbers A. Old industrial regions in Europe: a comparative assessment of economic performance. *Regional Studies*. 2010. № 44(01). P. 35–53

4. Lorber L. Holistic approach to revitalised old industrial areas *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2014. № 120. Pp. 326-334.
5. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь/ За заг. ред. В.М. Гейця та ін.; НАН України. К., 2015. 336 с.
6. Національна модель неоіндустріального розвитку України: [монографія] / В.П. Вишневський, Л.О. Збаразська, М.Ю. Заніздра та ін.; за заг. ред. В.П. Вишневського. Київ: ІЕП НАНУ, 2016. 519 с.
7. Васильців Т.Г., Шехлович А.М. Пріоритети забезпечення інноваційної безпеки України в умовах зовнішньої агресії *Бізнес-інформ* № 8 '2016С.54-58
8. Снігова О.Ю. Можливості формування постіндустріальних конкурентних переваг старопромислових регіонів України. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1(47). С. 39-51.
9. Ефимов М. Инновационные маркеры Украины: тайский кофе, чилийский лосось, донецкие ветрогенераторы *.Сегодня* 2018, 25 Апреля. URL: <https://www.segodnya.ua/opinion/efimovcolumn/innovacionnye-markery-ukrainy-tayskiy-kofe-chiliyskiy-losos-doneckie-vetrogeneratory-1133453.html> (дата звернення 20.09.2018 р.).
10. Якубовский, М.М., Солдак М.О. Регіональні особливості розвитку промисловості України. *Економіка України*. 2017. №3. С. 35-48.
11. Куйбіда С.В.Регіональні аспекти структурної перебудови економіки України. *Інвестиції: практика і досвід*.2017. № 54-61.
12. Беззубко Л.В., Беззубко Б.І. Розвиток стратегій старопромислових регіонів. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. №1(51). С.40-44

**Градобоєва Є.С.,**  
кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу економіко-правових проблем містознавства  
Інституту економіко-правових досліджень  
НАН України, м. Київ

## **ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ МЕТАЛУРГІЙНИХ ПІДПРИЄМСТВ В ОНОВЛЕНІЙ СТРУКТУРІ ЕКОНОМІКИ ДОНБАСУ**

Металургійний комплекс Донбасу, незважаючи на проблеми, як системного характеру, накопичені роками, так і ті, що виникли внаслідок збройного конфлікту на Донбасі, а також на скорочення останніми роками фізичного обсягу виробництва (табл. 1), був, є і залишатиметься важливою базовою галуззю економіки регіону, від стабільної та безперервної діяльності підприємств якої багато в чому залежить функціонування низки інших галузей промисловості. Технологічний рівень виробництва в Україні наразі на 95% перебуває в межах III та IV технологічного укладу, з характерним домінуванням чорної металургії, електроенергетики, споживання вугілля, універсального машинобудування [1, с. 149], про що свідчать дані Державної служби статистики України, Головного управління статистики у Донецькій області. Так, зокрема, металургія Донецької області за показником частки в структурі промисловості регіону зі значним відривом лідирує, демонструючи при цьому тенденцію до зростання в динаміці (від 38,4 % в 2014 р. до 45% за результатами I півріччя 2018 р.) (табл. 1, рис. 1). Частка Донецької та Луганської областей у загальноукраїнському обсязі реалізованої металургійної продукції у 2013 р. становила 42,6%, у виробництві сталі – 42,5%, в експорті металопродукції – 54,9% [2, с. 203].

Як справедливо зазначається фахівцями Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Інституту економіки промисловості, Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, [1, с. 199–204; 2, с. 150–151; 3, с. 17–18], ситуація, коли

підприємства єдиного до того гірничо-металургійного комплексу України, внаслідок військових дій у Донецькій та Луганській областях, що почалися у 2014 р., опинилися по різні боки лінії розмежування, призвела до порушення виробничих ланцюжків у галузі та, природно, в свою чергу й до значного погіршення фінансово-економічних показників як металургійних підприємств Донбасу, так і української металургії взагалі, що негативно впливає на економічний розвиток регіону та країни.

Таблиця 1

Динаміка основних показників фінансово-економічної діяльності металургії Донецької області у 2013-2017 рр.\*

| Найменування показника  | Роки    |         |         |         |         |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. | 2016 р. | 2017 р. |
| Обсяг реалізованої металургійної продукції, млрд грн (у фактичних цінах)    | 67,8    | 73,9    | 74,9    | 92,6    | 115,9   |
| Частка металургії у загальному обсязі реалізованої промислової продукції, % | 33,0    | 38,4    | 43,9    | 44,5    | 44,8    |
| Індекс металургійного виробництва, % до попереднього періоду                | 93,7    | 72,3    | 73,6    | 109,0   | 93,6    |
| Обсяг виробництва основних видів металургійної продукції, у тому числі:     |         |         |         |         |         |
| чавун, млн т  | 12,9    | 10,1    | 8,6     | 9,6     | 8,3     |
| сталь без напівфабрикатів, отриманих безперервним литтям, млн т             | 3,5     | 1,8     | 0,8     | 0,7     | 0,9     |
| напівфабрикати, отримані безперервним литтям, млн.т                         | 9,7     | 7,9     | 7,4     | 8,1     | 7,0     |
| прокат готовий чорних металів, млн т  | 7,5     | 5,3     | 4,1     | 4,8     | 4,0     |
| Рентабельність операційної діяльності, %                                    | -4,3    | -4,7    | -4,0    | 0,6     | ... **  |

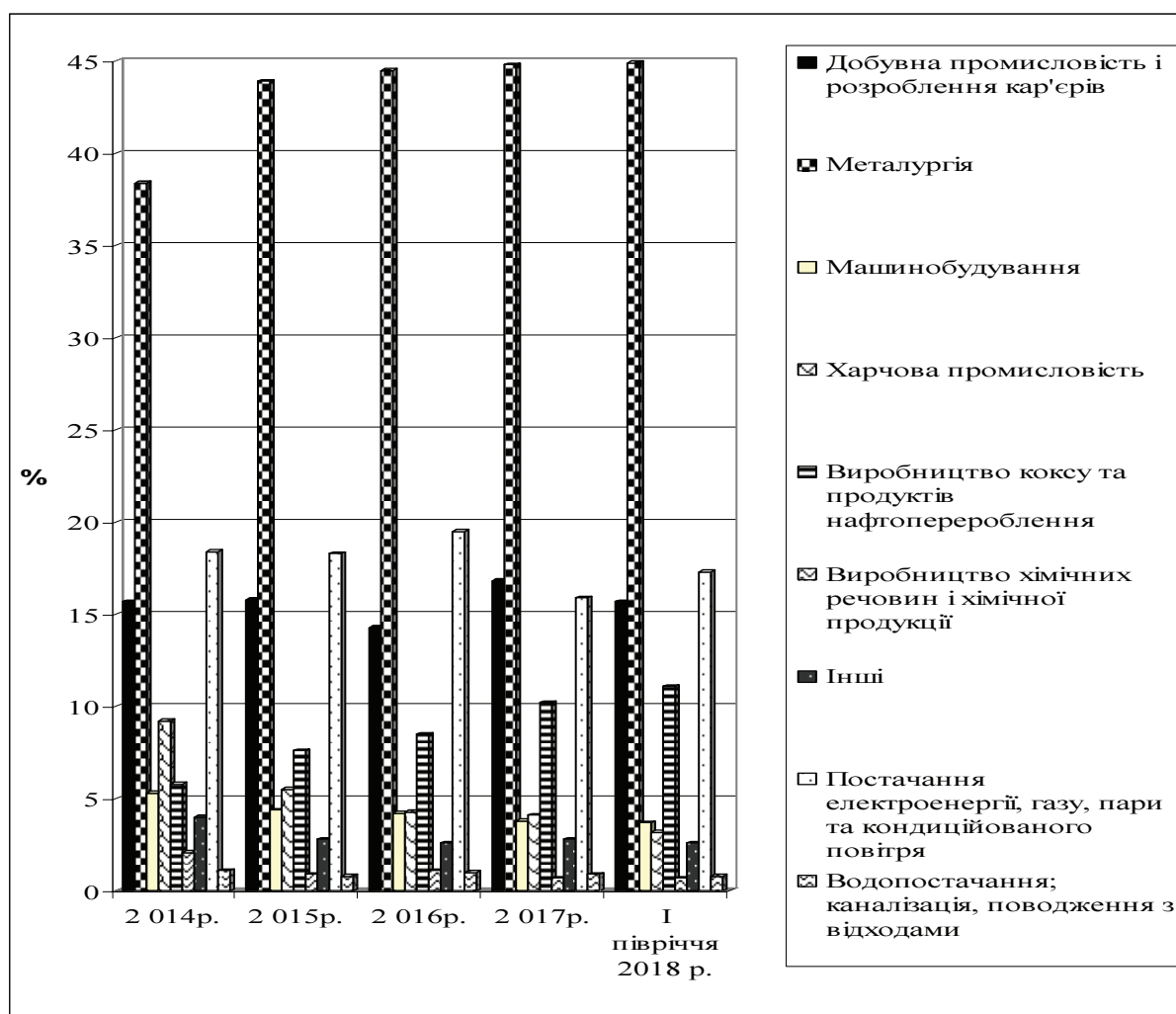
\* Джерело: складено за даними офіційного сайту Головного управління статистики у Донецькій області (без урахування частини тимчасово окупованої території у Донецькій області). URL: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/industry8.php/> (дата звернення 19.10.2018).

\*\* Дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

Крім того, простої у металургійному виробництві призводять в свою чергу до перебоїв в транспортній, логістичній, торгівельній сферах (зокрема,

внаслідок зниження обсягу залізничних перевезень, а також перевалки металопродукції в портах України), та змушують підприємства шукати нових торговельних партнерів.

В Донбасі левову частку металургійних підприємств сконцентровано в Донецькій області, де у докризовому 2013 р. працювало майже 90 тис. осіб, тобто п'ята частина усіх працівників промисловості.



**Рис. 1. Структура промисловості Донецької області в 2014 – 2017 рр., I півріччя 2018 р. (%)\***

\* Джерело: складено за матеріалами офіційного сайту Головного управління статистики у Донецькій області (без урахування частини тимчасово окупованої території у Донецькій області). URL: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/industry8.php/> (дата звернення 19.10.2018).

Переважну більшість металургійних підприємств складають суб'єкти господарювання – представники чорної металургії з повним циклом виробництва (чавун–сталь–прокат), в той час як кольорова металургія в регіоні

розвинена значно слабше. Частка металургії у загальному обсязі реалізованої промислової продукції області становила 33%, товарного експорту – 64,2%, прямих іноземних інвестицій – 16,4% [4]. Внаслідок проведення бойових дій та окупації частини території регіону через втрату двох (із трьох) потужних вузлів металургійної промисловості Донецької області (Донецько-Макіївського та Єнакіївського) втрачено близько 60% виробничих потужностей. Так, на території підконтрольній Уряду України, знаходяться та працюють наступні підприємства металургійного комплексу: ПАТ «Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча», ПАТ «Металургійний комбінат «Азовсталь», коксохімічне виробництво ПАТ «Металургійний комбінат «Азовсталь», а також ПАТ «Авдіївський коксохімічний завод», ПрАТ «Костянтинівський металургійний завод» («КМЗ»), ТОВ «Краматорський феросплавний завод» («КФЗ»), ТОВ «Електросталь» (м. Курахове). Однак їх функціонування є досить нестабільним не тільки через проблеми з ресурсним забезпеченням і збутом продукції, а й внаслідок близькості зони бойових дій [2, с. 150].

З усіх основних металургійних та коксохімічних підприємств Донецької та Луганської областей (згідно їх офіційних звітів та повідомлень), тільки ПАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча» («ММК ім. Ілліча») та ПАТ Металургійний комбінат «Азовсталь» (МК «Азовсталь») (частка металопродукції комбінатів складає 70% експорту в зовнішньоторговельному обороті, де основними ринками збуту є країни ЄС, СНД, Близького Сходу [5, с. 27]), розташовані у м. Маріуполь, не зупиняли виробничий процес. Проте у своїй діяльності вони стикаються з обмеженнями поставок сировини та вивозу готової продукції, що негативно позначається на завантаженні їх виробничих потужностей та в цілому на фінансово-економічному стані.

Основними підприємствами кольорової металургії області є ПАТ «Артемівський завод по обробці кольорових металів» (виробництво круглого та плоского прокату з міді, латуні, мідно-нікелевих сплавів і бронзи), ТОВ СП «Свинець» (м. Костянтинівка), ТОВ «Мегатекс», ПрАТ «Цинк».



За даними Луганської обласної державної адміністрації, у січні-лютому 2018 р. значно зменшився індекс промислової продукції порівняно з січнем-лютом 2017 р. (становив 50,0 %; для порівняння: січень-лютий 2017 р. до січня-лютого 2016 р. – 100,0 %), що обумовлено зниженням обсягів виробництва у двох основних галузях економіки «Металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів» та «Виробництво коксу та продуктів нафтоперероблення», питома вага яких знизилась у 2017 р. до 8,8 % (29,2 % – 2016 р.) та 1,1 % (7,9 % – 2016 р.) відповідно [6]. Базовими підприємствами вищевказаних галузей є ПрАТ «ЛИНІК» (повністю припинило виробничу діяльність з 2012 р.) та ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» (складав 46,5 % експорту області, виробництво якого було законсервовано з серпня 2014 р. по червень 2015 р., у 2015 р. середнє завантаження виробничих потужностей металургійного переділу становило лише 12%), до складу якого входить «Алчевський коксохімічний завод» (внаслідок тимчасового припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення, що унеможливило отримання сировини та реалізацію готової продукції, з березня 2017 р. зупинив виробничу діяльність) [2, с. 497]. Внаслідок окупації частини території питома вага металургійного виробництва Луганської області, підконтрольній українській владі, за структурою обсягів реалізованої промислової продукції у I півріччі 2015 р. скоротилась порівняно з 2014 р. у 18 разів – з 36,2 до 2% [1, с. 201]. Через прийняття 15 березня 2017 р. Радою національної безпеки і оборони України рішення про тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення на Донбасі у січні 2018 р. припинився експорт чорних металів, частка якого у січні 2017 р. становила 73,1 % або 25,2 млн дол. США. У лютому 2018 р. до облдержадміністрації надійшло повідомлення від Корпорації «ІСД» про втрату фактичного контролю над їх головними активами, які знаходяться на окупованій території Луганської області: «Алчевський металургійний комбінат», «Алчевський коксохімічний завод», «Екоенергія». Отже, промисловий комплекс на підконтрольній українській владі території

Луганської області фактично залишився без підприємств металургійного виробництва та готових металевих виробів.

У зв'язку з цим подальший розгляд проблемних аспектів діяльності металургійних підприємств, визначення їх ролі в оновленій структурі економіки Донбасу і пошук шляхів підвищення ефективності та конкурентоспроможності представляється доцільним сфокусувати саме на аналізі результатів господарювання підприємств чорної металургії Донецької області.

Після значного спаду у 2014–2015 рр. (відповідно на 27,7% та 26,4%) у 2016 р. в області було відновлено позитивну динаміку збільшення виробництва (в порівнянні з 2015 р. обсяг продукції в металургійному виробництві та виробництві готових металевих виробів збільшився на 8,7%), яка, на жаль, зберігалася лише на початку 2017 р. (табл. 1). Упродовж 2017–2018 рр. обсяги виробленої продукції знову знижуватимуться (металургійне виробництво і виробництво готових металевих виробів області скоротилося на 7,0% – в 2017 р. порівняно з 2016 р.; у січні–травні 2018 року – на 3,7%), що обумовлено блокадою вантажних перевезень на лінії розмежування.

При цьому в розрізі основних видів металургійної продукції в 2016 р. було досягнуто підвищення виплавки чавуну на 11,8% порівняно з 2015 р. (9,6 млн т), збільшення річного виробництва готового прокату на 17,4% (4,8 млн т), а також виплавки сталі на 9,6%, із загального обсягу якої (8,8 млн т) 92,6% отримано з машин безперервного лиття заготовок (8,1 млн т). У 2017 р. виробництво знизилося на всіх стадіях металургійного циклу: виплавка чавуну порівняно з 2016 р. зменшилася на 14,1% (склавши 8,3 млн т); виплавка сталі – на 8,1% (7,9 млн т), випуск готового прокату – на 11,7% (4,0 млн т) (табл. 1). У січні–травні 2018 р. порівняно з аналогічним періодом 2017 р. на 10,0% зменшилося виробництво готового прокату (склавши 1,7 млн т) та на 4,2% виплавка сталі (3,3 млн т) [4].

З початку року (у січні–травні 2018 р. підприємствами металургійного виробництва і виробництва готових металевих виробів реалізовано продукції на

59,0 млрд грн, що склало 45% загального обсягу реалізації промислової продукції регіону (інформація наведена без урахування частини тимчасово окупованої території) (рис. 1) та 30,7% реалізованої продукції металургійного комплексу України. Від експорту чорних металів у січні–квітні 2018 р. одержано 1,3 млрд дол. США, або 83,0% валютних надходжень від експортних поставок усіх товарів підприємствами області та 36,9% валютної виручки від експорту чорних металів в Україні. В сортаментній структурі експорту чорних металів підприємств Донбасу, на жаль, традиційно переважатимуть вироби найнижчих переділів, в той час як єдиним способом підвищення ролі металургійних підприємств в забезпеченні економічного розвитку Донбасу є створення умов для збільшення ними виробництва металопродукції високих переділів із високою доданою вартістю.

Отже, відродження металургії Донбасу та підвищення ефективності діяльності металургійних підприємств регіону виступає нагальною необхідністю та потребує пильної державної уваги і підтримки.

Це обумовлює необхідність принципового переосмислення та галузевого опрацювання економіко-правових проблем, виробничо-технологічних та організаційних аспектів діяльності металургійних підприємств Донбасу в сучасних умовах господарювання з метою виявлення визначальних чинників їх сильних сторін і можливостей (щоб примножити та з максимальною ефективністю використовувати їх), а також визначення чинників слабких сторін і загроз в оновленій структурі економіки Донбасу (для побудови керівництвом металургійних підприємств захисної стратегії або розробки заходів щодо нівелювання негативного впливу ймовірних загроз). Оцінку чинників сильних та слабких сторін, можливостей і загроз металургійних підприємств Донбасу виконано за допомогою методу SWOT-аналізу, що дозволив оцінити як внутрішній, так і зовнішній потенціал конкурентоспроможності та економічного зростання, а також визначити коло найгостріших проблемних питань, розробити пропозиції та обрати відповідні управлінські інструменти для їх вирішення (подолання / запобігання / недопущення / мінімізації /

локалізації дії чинників слабких сторін та загроз) з метою актуалізації ролі металургійних підприємств Донбасу та підвищення ефективності їх діяльності в склавшихся умовах господарювання і в цілому для покращення економічного та екологічного стану регіону, підвищення добробуту та якості життя територіальної громади. Проведення аналізу чинників сильних і слабких сторін, узагальнення можливостей і загроз (так званий «SWOT-аналіз») металургійних підприємств Донбасу дозволило отримати результати, систематизовані в табл. 2.

**Таблиця 2**

**Чинники сильних і слабких сторін, можливостей і загроз металургійних підприємств Донбасу (SWOT-аналіз)\***

| <b>СИЛЬНІ СТОРОНИ (S)</b>  | <b>СЛАБКІ СТОРОНИ (W)</b>  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ береження та території регіону, підконтрольній українській владі, виробничих активів найбільш потужних підприємств чорної металургії Донецької області ПАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча» та ПАТ Металургійний комбінат «Азовсталь»</li> <li>▪ оживність відвантаження готової продукції із використанням ДП «Маріупольський морський торговельний порт»</li> <li>▪ Тривала сталеливарна традиція: наявність робочої сили, інженерів; достатній освітньо-кваліфікаційний рівень трудового потенціалу</li> <li>▪ Вторинна переробка відходів виробництва</li> <li>▪ Збільшення обсягів фінансування природоохоронних заходів, реалізація заходів, спрямованих на зменшення шкідливого впливу промислових підприємств на екологію</li> <li>▪ Зростання середньої заробітної плати на металургійних підприємствах</li> <li>▪ Функціонування</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Втрата значної частки виробничих потужностей регіону і зв'язку з постачальниками сировини, ринків збуту, скорочення вуглевидобутку внаслідок проведення бойових дій та окупації частини території регіону, що призвело до розриву технологічних та порушення економічних зв'язків у виробничо-технологічному ланцюжку «вугілля-кокс-метал»</li> <li>▪ Зупинка або скорочення завантаження, неповне використання промислового потенціалу виробничих потужностей металургійних підприємств, необхідність їх коригування, внаслідок проблем із поставками сировини та вивозу готової продукції</li> <li>▪ Пошкодження транспортної, передусім залізничної, та енергетичної інфраструктури, тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення (через прийняття 15 березня 2017 р. Радою національної безпеки і оборони України рішення про тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення на Донбасі), що унеможливило отримання сировини та реалізацію готової продукції</li> <li>▪ Дефіцит сировинних ресурсів (передусім, коксівного вугілля та металобрухту), залежність від поставок залізорудної сировини з інших регіонів України, проблеми видобутку антрацитового вугілля та виробництва коксу (обумовлені розташуванням значної кількості коксохімічних підприємств та 100% шахт, які видобувають антрацитове вугілля, на тимчасово непідконтрольній українській владі території Донбасу), порушення традиційних логістичних схем руху ресурсів, продукції й послуг</li> <li>▪ Слабке позиціонування в ланцюжку створення вартості: переважання виробництва продукції низьких переділів та напівфабрикатів (слябів і заготовок) із низькою доданою вартістю, недостатність номенклатури виробів, орієнтованих на маржинальний прибуток</li> <li>▪ Деформації в структурі виробництва, експорту, імпорту та споживання металопродукції: спеціалізація на експорті напівфабрикатів (до 40-45%) та значний імпорт високоякісної продукції кінцевого споживання (плоский прокат з</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
| <p>комбінатів повного металургійного циклу (надає можливість не залежати від імпорту напівфабрикатів)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Наявність великої кількості підприємств-трейдерів металопродукції</li> <li>▪ Збереження на території, підконтрольній українській владі, виробництв, що забезпечують основний технологічний процес металургійного виробництва</li> <li>▪ Наявність та розвиток метало-містких галузей (машино-будування, металообробка тощо)</li> <li>▪ Вертикальна інтеграція підвищує інвестиційний потенціал та конкурентоспроможність металургійних підприємств регіону</li> </ul> | <p>покриттям – 15-20%, вироби з легованої сталі – до 15%) на тлі дуже значної експортної орієнтації галузі</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Висока фізична і моральна зношеність виробничих потужностей, застарілі технології, більшість з яких не відповідає світовим стандартам, як наслідок – неефективне використання паливно-енергетичних ресурсів (витрати на паливно-енергетичні ресурси (понад 50%) значно перевищують аналогічні показники промислово розвинених країн (не перевищує 20%)), неконкурентоспроможні виробничі витрати та висока собівартість продукції, низький рівень екологічності виробництва</li> <li>▪ Випереджальне зростання цін на продукцію та послуги природних монополій-постачальників сировинних та паливно-енергетичних ресурсів в порівнянні зі збільшенням цін на металопродукцію</li> <li>▪ Недосконалість системи державного регулювання галузі та правового забезпечення функціонування металургійних підприємств</li> <li>▪ Недостатність споживачів металопродукції високих переділів</li> <li>▪ Інноваційні розробки не мають масового впровадження; недостатність фінансування науково-технічних розробок та слабка матеріально-технічна база наукових, дослідних та навчальних установ</li> </ul> |
|--|--|

Продовження табл. 2

| <b>Можливості (О)</b>   | <b>Загрози (Т)</b>   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Інноваційне спрямування розвитку промисловості України в цілому і, металургійної галузі Донбасу зокрема (передбачено Державними та регіональними програмними документами, зокрема: Концепцією Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р.; Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України; Стратегією розвитку Донецької області на період до 2020 р.; Стратегією розвитку Луганської області до 2020 р.; Програмою науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2020 р.)</li> <li>▪ Подальша реалізація Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, завершення збройного конфлікту та відновлення територіальної цілісності регіону, стабілізація суспільно-політичної ситуації, стимулювання економічної активності, створення передумов залучення в регіон прямих іноземних інвестицій</li> <li>▪ Відновлення економічних зв'язків (внутрішніх і зовнішніх)</li> <li>▪ Максимальне використання потенціалу внутрішнього споживання за рахунок відбудови та відновлення зруйнованих та пошкоджених внаслідок конфлікту об'єктів інфраструктури при реалізації відповідних інфраструктурних проектів, що обумовлює можливість надання металургійним підприємствам регіону державних замовлень та створить передумови нарощення обсягів виробництва і реалізації металургійної продукції підприємствами Донбасу завдяки збільшенню частки внутрішнього ринку в загальному обсязі споживання продукції</li> <li>▪ Забезпечення конкурентоспроможних витрат за рахунок зниження витратних коефіцієнтів при виробництві металопродукції</li> <li>▪ Заміна продукції низького переділу ефективними</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Продовження на території регіону озброєного протистояння в тандемі із зниженням світових цін у металургії загрожує подальшим падінням економічної активності металургійних підприємств, зниженням інвестиційної привабливості</li> <li>▪ Погіршення міжобласних галузевих зв'язків, виробничої кооперації з підприємствами інших регіонів України</li> <li>▪ Поступовий занепад підприємств, які вимушено простоюють через наближеність до зони військових дій</li> <li>▪ Зростання цін на енергоносії</li> <li>▪ Можливе погіршення кон'юнктури світового металургійного ринку</li> <li>▪ Наявність правових, економічних та адміністративних перешкод у процесі реалізації підприємницької діяльності</li> <li>▪ Посилення</li> </ul> |

конструкційними профілями і товстим листом, постійне оновлення й вдосконалення сортаменту продукції, в напрямі збільшення обсягів виробництва і реалізації якісної кінцевої конкурентоспроможної продукції (що відповідає європейським стандартам EN, DIN, ASTM тощо) високого ступеня переробки з підвищеною доданою вартістю; випуск ексклюзивної продукції, яка задовольнятиме індивідуальні потреби конкретних споживачів та затребувана за будь-яких умов кон'юнктури ринку (електротехнічні сталі, продукція, що застосовується у будівництві, автолист тощо)

- Модернізація устаткування, впровадження енергозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії

- Стимулювання підвищення обсягів виробництва у галузях економіки регіону, які формують попит на металопродукцію (зокрема машинобудівного комплексу), а також забезпечення взаємодії між суміжними галузями щодо спільної розробки нових технологій (розвиток промислових кластерів)

- Сприяння формуванню/залученню позабюджетних джерел інвестиційних ресурсів, у тому числі через вихід на зовнішні ринки капіталів та співробітництво з міжнародними інституціями; підтримка формування сучасних форм співпраці з науковими, технологічними та індустріальними парками, науковими установами і вищими навчальними закладами; участь у міжнародних програмах інноваційного розвитку (відповідає п. 86 «Сприяння інтеграції існуючих кластерів України з Європейською платформою співпраці кластерів» 9 напряму «Розвиток промислового виробництва та залучення інвестицій» Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 р. [7])

- Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку галузі та діяльності металургійних підприємств

конкуренції на світових ринках і її щільність, велика ймовірність появи нових конкурентів і перевищення на світових ринках пропозиції металопродукції над попитом

- Протекціонізм з боку країн-металовиробників щодо захисту свого ринку та відповідні обмеження в міжнародній торгівлі

- Підвищення рівня тінізації економіки

- Непідконтрольні фактори витрат: енергетика, транспорт, оподаткування

- Зростання імпорту металопродукції

- Переважання в структурі експорту металу сировинної продукції

- Сезонність і циклічність, притаманна металургійній галузі

\* Джерело: складено автором за результатами систематизації та узагальнення [1, с. 199–204; 2, с. 150–151; 3, с. 17–18, 47–49, 61, 65–67; 7].

Необхідно відзначити, що виникнення та існування у ринковому середовищі підприємств чорної металургії таких істотних як в кількісному, так і в якісному відношенні, слабких сторін та загроз (табл. 2) мають в своїй основі проблему системного характеру – типологічна і технологічна розбалансованість ринку.

Типологічна розбалансованість виявляється в неможливості більшості металургійних підприємств управляти своїми доходами і витратами, оскільки їх витрати формуються на високомонополізованих ринках ресурсів, тоді як доходи утворюються за рахунок продажу металопродукції на висококонкурентних зовнішніх ринках або на істотно стислому за місткістю та часткою в загальному обсязі споживання продукції внутрішньому ринку при сильній конкуренції з боку імпортерів продукції. В результаті цієї незбалансованості доходи металургійних підприємств схильні до дуже сильних

кон'юнктурних коливань: періоди їх прибутковості змінюються періодами збитковості. У таких умовах менеджмент підприємств не може приймати довгострокові рішення, інвестиційна діяльність підприємств починає згортатися або обмежуватися поточним так званим «латанням дірок». Крім того, через свої технологічні особливості металургія відноситься до енергоємних виробництв. Металургійні підприємства області є основними споживачами природного газу, топкового мазуту і коксу. Внаслідок різкого зростання цін на природний газ, що значно збільшує собівартість металургійної продукції і, відповідно, скорочує її цінову конкурентоспроможність, загострюється актуальність введення режимів економії цього виду ресурсу, заміни його альтернативними видами палива.

Отже, ситуація на ринку енергоносіїв, загострення конкуренції на зовнішніх металоринках примушує підприємства максимально використовувати резерви зниження собівартості продукції, шукати шляхи зниження матеріальних і паливно-енергетичних витрат, підвищувати якість та конкурентоспроможність продукції, оптимізувати її сортамент, покращувати структуру сталеплавильного виробництва. У цих умовах все більш актуальною стає необхідність проведення модернізації виробництва на новій індустріальній основі із впровадженням інновацій і застосуванням новітніх прогресивних матеріало- та енергозберігаючих технологій на всіх етапах металургійного виробництва, освоєння альтернативних джерел енергії тощо.

Проте, унаслідок технологічної розбалансованості вітчизняного ринку металургійні підприємства виявляються неконкурентоспроможними по відношенню до зовнішніх конкурентів в можливостях інноваційного оновлення технології та продукції. Протягом економічного спаду і в результаті непродуманої державної політики щодо демонополізації виробництва багато підприємств, що мали власну науково-дослідну та дослідно-конструкторську базу, фактично втратили її. В той же час, для фінансування інноваційної діяльності шляхом складання контрактів з науково-технічними установами або придбання патентів та ліцензій у вітчизняних підприємств коштів часто не

вистачає. Отже, зв'язок галузевої науки з промисловістю в даний час є доволі слабким: наукові розробки, виконані підрозділами галузевої науки, не завжди відповідають реальним потребам промисловості та залишаються не затребуваними нею. Наукові організації та установи не завжди в змозі самостійно довести до впровадження, позиціонувати на ринку і комерціалізувати свої новації: не вистачає фінансування та бракує кваліфікованих маркетологів в цій сфері. Інноваційні розробки не мають масового впровадження і достатнього фінансування. Все це призводить до технічного спрощення асортименту металургійної, продукції та в цілому посиленню частки сировинного комплексу в промисловості, з впливаючими звідси наслідками – високій залежності економіки від кон'юнктурних коливань зовнішнього ринку.

Отже, чинники сильних сторін і можливостей металургійних підприємств Донбасу – переконливі, проте також помітно, що навіть кількість пунктів, які характеризують чинники слабких сторін та загроз виробників металургійної продукції регіону, значно більша (табл. 2). При цьому збройний конфлікт на Донбасі, природно посиливши і примноживши існуючі проблеми господарювання металургійних підприємств, звели нанівець колись сильні сторони металургійного комплексу регіону, перетворивши їх на слабкі.

Ураховуючи базовий характер галузі та ускладнені сучасні умови господарювання металургійних підприємств Донбасу, важко переоцінити роль держави в процесі регулюючого впливу на розвиток металургії регіону, спрямованого на примноження визначених сильних сторін і створення передумов максимального використання потенційних можливостей металургійних підприємств. При цьому основним критерієм прийняття владними органами рішень у металургійному комплексі повинне стати створення передумов для стимулювання інноваційної, інвестиційної та енергозберігаючої активності металургійних підприємств Донбасу, виробництва ними якісної продукції високого ступеня переробки із високою



доданою вартістю (високих переділів), підвищення енергоефективності та екологічності виробництва.

При цьому доцільним представляється аналіз досвіду виходу з кризи і так званої економічної «реанімації» Рурського регіону Німеччини (населення – 5,4 млн осіб, 11 великих міст, територія – 4432 км<sup>2</sup>), розміщеного у найбільшій (за часткою ВВП) землі країни – Північній Рейн-Вестфалії (населення 17,7 млн осіб, площа – 34 тис. км<sup>2</sup>), – одного з найбільш типових старопромислових районів Європи, провідною галуззю промисловості якого, поряд з вугільною, – є чорна металургія, що внаслідок структурної кризи, свого часу зазнала схожих проблем (значне скорочення виробництва, стагнація та закриття підприємств (з численних комбінатів повного циклу тут залишилося чотири)) та оцінка можливостей його адаптації до склавшихся наразі умов господарювання в Донбасі. Система антикризових заходів (до розробки та реалізації яких, до речі, долучилися як представники влади всіх рівнів (і федеральна влада ФРН у своїй державній регіональній політиці, і уряд землі Північної Рейн-Вестфалії), так і представники громадськості та бізнес-кіл регіону (керівництво підприємств та їх об'єднань)), включала, в першу чергу, такі основні елементи політики реструктуризації: 1) корінна перебудова, модернізація старих галузей, в першу чергу вугільної та металургійної; 2) впровадження в структуру виробництва підприємств нових і новітніх галузей; 3) зміцнення освітньої бази; 4) зміцнення наукової бази; 5) поліпшення якості навколишнього середовища. Що стосується реалізації першого пункту, то основну увагу було приділено вугільній промисловості, щодо якої у 1968 р. в ФРН було прийнято федеральний закон про реструктуризацію та оздоровлення цієї галузі, а ще через рік вся вугільна промисловість Рура була об'єднана в один великий концерн – «Рурколе» («Рурське вугілля»). Реалізація заходів державної підтримки (було введено систему компенсацій («вугільні пфеніги»), що діяла до 1995 р та була спрямована на стимулювання придбання рурського вугілля замість дешевшого імпортного) та закриття дрібних і нерентабельних шахт призвели до укрупнення вуглевидобувних підприємств, завдяки чому вдалося подолати колишню техніко-економічну відсталість галузі. У

зв'язку з цим значних змін, спрямованих, головним чином, на розширення та інтеграцію виробництва, диверсифікацію в інші, нові галузі промисловості, зазнали також і провідні вугільно-металургійні концерни (зокрема, концерн «Тіссен», що очолює групу металургійних компаній ФРН, виробляє не тільки чавун і сталь, а й різноманітну продукцію важкого і транспортного машинобудування; концерн «Рурколе» не тільки контролює видобуток вугілля, виробництво коксу і брикетів, але і володіє пакетами акцій багатьох компаній, пов'язаних з виробництвом електроенергії, хімікатів, будматеріалів, гірського устаткування і навіть електроніки, а також займається рекультивацією гірських розробок, будівництвом доріг тощо) [8, с. 54; 9, с. 25].

При цьому серед основних напрямів подальшого розвитку металургійної промисловості в країнах ЄС прийнятим у червні 2013 р. спеціальним галузевим документом – «Action Plan for a competitive and sustainable steel industry in Europe» («Steel Action Plan»), який містить відповідний план дій у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі (включаючи правове регулювання, підвищення попиту на сталь, забезпечення рівних умов торгівлі й доступу до сировини на міжнародному рівні, екологічну політику, підвищення енергоефективності, інновації та соціальну сферу), визначено пріоритетне використання електродугових печей, що працюють на металобрухті, а не на залізородній сировині, розгортання виробництва заліза прямого відновлення, при якому використовується природний газ, а не кокс, застосування проривних технологій для скорочення викидів діоксиду вуглецю [2, с. 144; 10].

Отже, враховуючи вищезазначене, слід констатувати важливість та гостру необхідність чіткої визначеності пріоритетів і напрямків розвитку металургійної промисловості та металургійних підприємств як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні з урахуванням досвіду країн ЄС і наявного потенціалу розвитку.

При цьому в Загальнодержавній цільовій економічній програмі розвитку промисловості на період до 2020 р., схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р, метою якої є комплексне

розв'язання проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України шляхом розроблення організаційно-економічного механізму та залучення ресурсів для реалізації завдань структурно-технологічної модернізації вітчизняної промисловості у напрямі збільшення частки високотехнологічних видів діяльності в обсягах виробництва та експорту, серед шляхів розв'язання проблеми вказано, зокрема, створення умов для проведення інноваційно-технологічної модернізації виробництва із збільшенням промислових виробництв новітніх технологічних укладів з поглибленою переробкою та випуском інноваційної продукції кінцевого споживання; оптимізація структури промислового виробництва з посиленням ролі внутрішнього ринку і прискореним розвитком видів діяльності, здатних забезпечити імпортозаміщення та приріст експорту в конкурентоспроможних секторах економік. В той же час документ має цілком загальнопромислове спрямування та декларативний характер, оскільки не містить чітко визначених правових засобів реалізації поставлених економічних завдань, зокрема, щодо розвитку металургії та підприємств галузі. Отже, в даний час механізми державного регулювання розвитку галузі та діяльності металургійних підприємств потребують відповідного удосконалення.

Таким чином, визначені чинники слабких сторін та загроз і є найважливішими проблемними зонами металургійної промисловості та «вузькими місцями» металургійних підприємств Донбасу в сучасних умовах господарювання, а, отже, пропозиції щодо підвищення ефективності їх діяльності та актуалізації ролі в оновленій структурі економіки регіону пов'язані з обґрунтуванням та розробкою заходів, спрямованих на запобігання або недопущення дії негативних чинників (визначених на ґрунті проведеного SWOT-аналізу металургійних підприємств Донбасу (табл. 2) слабких сторін та загроз), а також на зменшення можливих наслідків від їх впливу.

Виходячи з аналізу існуючого наукового доробку щодо досліджуваної проблематики та відповідних рекомендацій фахівців [1, с. 199–204; 2, с. 150–151; 3, с. 17–18, 47–49, 61, 65–67], положень програмних і стратегічних

державних документів, що визначають ключові засади державного регулювання галузі та розвитку економіки регіону, систематизації та узагальнення накопичених та потенційних проблем діяльності металургійних підприємств Донбасу в сучасних умовах господарювання (табл. 2), а також враховуючи світовий досвід та наявні внутрішні передумови розвитку металургії, пропонуються такі основні завдання (укрупнено згруповані в стратегічний і тактичний блоки), вирішення яких створить передумови актуалізації ролі металургійних підприємств Донбасу в оновленій структурі економіки регіону в склавшихся умовах господарювання:

*Тактичні завдання пов'язані з адаптацією металургійних підприємств Донбасу до склавшихся умов господарювання з використанням існуючого потенціалу підвищення ефективності діяльності на ґрунті забезпечення максимально можливого завантаження виробничих потужностей за рахунок пристосування до змін зовнішнього середовища, включаючи:*

розробку та оперативну реалізацію *керівництвом металургійних підприємств* заходів, спрямованих на запобігання дії негативних чинників, обумовлених продовженням на території регіону озброєного протистояння, і зменшення можливих наслідків від їх впливу (включаючи, зокрема оптимізацію виробничої структури металургійних підприємств, вдосконалення сортаменту продукції, реконструкцію логістики, пошук альтернативних постачальників сировини, ринків збуту тощо);

створення передумов нарощення обсягів виробництва і реалізації металургійними підприємствами Донбасу шляхом забезпечення їх пріоритету при наданні державних замовлень на металопродукцію для відбудови та відновлення зруйнованих і пошкоджених внаслідок конфлікту об'єктів інфраструктури при реалізації відповідних інфраструктурних проектів (передбачено Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 892-р, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385, Стратегією розвитку Донецької області на період до 2020 року: Розпорядження Донецької обласної державної адміністрації, Донецької обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 р. № 498 в рамках виконання завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань (Донецької та Луганської областей) та збільшення завдяки цьому частки внутрішнього ринку в загальному обсязі споживання металопродукції.

Також з цією метою *Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* доцільно оновити Державні будівельні норми (ДБН – обов’язкові до виконання нормативні документи, які використовуються під час проектування нових та реконструкції існуючих будівель, кварталів, мікрорайонів відповідно до їх призначення), зокрема, шляхом внесення змін в частині регламентації збільшення рівня використання сталі (сталеві арматури, металевих конструкцій) в будівництві (натомість бетону, цегли тощо), адже будівельною галуззю, яка є найбільшим споживачем сталі всередині країни, використовуються здебільше технології з низьким рівнем споживання сталі.

*Блок стратегічних завдань* пов’язаний з необхідністю структурної перебудови і трансформації металургійного виробництва, модернізації підприємств Донбасу на новій індустріальній основі із впровадженням інновацій і застосуванням новітніх технологій на всіх етапах виробництва (спрямованих, в першу чергу, на скорочення паливно-енергетичних та сировинних ресурсів, шкідливих викидів, витратних коефіцієнтів при виробництві металу, забезпечення енергоефективності (впровадження енергозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії) та екологічності виробництва, підвищення продуктивності й безпеки праці) з урахуванням досвіду країн ЄС та наявного потенціалу розвитку. Це, зокрема, відповідає окремим положенням та додаткам «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (Глава 11 «Співробітництво у видобувній та металургійній галузі»

розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», додатки I-A, I-C та I-D), а також може слугувати поштовхом для розвитку сегменту наукоємних виробництв Донбасу, зокрема, металургійного машинобудування, що створюватиме підґрунтя модернізації металургійних підприємств та в цілому стимулювання економічного розвитку та зростання добробуту регіону.

*Стратегічні завдання полягають:*

*для металургійних підприємств* – в модернізації устаткування, впровадженні інновацій з метою збільшення обсягів виробництва і реалізації якісної кінцевої конкурентоспроможної продукції (що відповідає європейським стандартам) високого ступеня переробки (високих переділів) з підвищеною доданою вартістю, а також покращення споживчих властивостей продукції, випуск ексклюзивної продукції, яка задовольнятиме індивідуальні потреби конкретних споживачів та затребувана за будь-яких умов кон'юнктури ринку (електротехнічні сталі, продукція, що застосовується у будівництві, автолист тощо);

*для органів державної влади та місцевого самоврядування в:*

створенні передумов відновлення економічних коопераційних зв'язків (внутрішніх і зовнішніх) у виробничо-технологічному ланцюжку «вугілля–кокс–метал» за рахунок завершення збройного конфлікту та відновлення територіальної цілісності регіону в процесі подальшої реалізації Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 892-р;

удосконаленні механізмів *державного регулювання* в напрямі використання засобів державної підтримки (включаючи зокрема пільгове оподаткування) стимулювання підвищення економічної активності металургійних підприємств регіону на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи, а також нарощення обсягів виробництва підприємствами галузей економіки регіону, які формують попит на металопродукцію високого ступеня переробки (зокрема, машинобудівного комплексу).

Визначеність пріоритетів та напрямків розвитку металургійної промисловості та металургійних підприємств як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, підвищення ефективності механізмів та забезпечення прозорості системи державного регулювання галузі, а також розвитку економіки регіону створить передумови встановлення чітких і зрозумілих «правил гри» на металургійному ринку і таким чином стимулюватиме приток інвестицій в галузь. Це обумовлює необхідність впорядкування відповідного чинного законодавства, узгодження і гармонізації норм та положень, визначених в документах регіонального рівня (зокрема, в частині стратегічних напрямів розвитку регіону та металургійних підприємств, пріоритетів впровадження сучасних технологій та інновацій, призначених для металургійних підприємств Донбасу) із положеннями відповідних чинних нормативно-правових актів, програмних і стратегічних державних документів, а також їх оновлення (шляхом внесення змін і доповнень в окремі положення за потребою) з метою актуалізації в склавшихся умовах господарювання з урахуванням наслідків озброєного конфлікту та обумовленої цим відповідної специфіки здійснення виробничої діяльності. У зв'язку з цим доцільним представляється врахування зазначених особливостей та умов господарювання металургійних підприємств Донбасу у Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р (зокрема, в частині визначення її ефективності та очікуваних результатів виконання), а також при розробці Проекту Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку промислового комплексу України на період до 2025 року», що передбачено п. 84 напряму 9 «Розвиток промислового виробництва та залучення інвестицій» Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р [7].

Крім цього, оновлення потребує Програма науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2020 року: Рішення Донецької обласної ради від 22

березня 2002 р. № 3/25-656, зокрема, внесення відповідних змін і доповнень в частині актуалізації положень щодо визначення стратегічних напрямів розвитку та впровадження сучасних технологій, визначення інноваційних пріоритетів для металургійного комплексу регіону, а також очікуваних результатів реалізації Програми із врахуванням сучасних особливостей та умов господарювання металургійних підприємств Донбасу.

Для комплексного розв'язання визначених проблем підприємств металургійної галузі як Донбасу, так і в цілому України доцільною є розробка та реалізація державної програми модернізації та розвитку металургії, що визначатиме основні напрями та пріоритети загальнодержавної галузевої політики розвитку металургійної промисловості на новій індустріальній основі та модернізації підприємств галузі, відповідні їм економічні завдання, а також правові засоби та організаційні механізми їх реалізації (незважаючи на чинність попереднього документу – Державної програми розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 967, його дія закінчилася сім років тому, а більшість положень потребують оновлення з метою актуалізації і врахування оновлених умов господарювання підприємств комплексу).

Слід констатувати, що виконання цього завдання не представляється можливим без зміцнення взаємозв'язку можливостей науки для потреб бізнесу, що полягає у постійному моніторингу потреб бізнесових структур промислового сектору – зокрема виробників металургійної продукції – у наукових дослідженнях і розробках певних напрямів із їх ув'язкою з існуючим науковим потенціалом відповідних науково-дослідних організацій і установ та врахуванням при формуванні запитів на відкриття науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт. Доцільним представляється також налагодження партнерської співпраці із провідними міжнародними науково-дослідними організаціями для вивчення передового європейського досвіду, проведення спільних тематичних конференцій, семінарів, «круглих столів» із залученням представників влади всіх рівнів (профільних Комітетів Верховної Ради України (Комітету з питань економічної



політики, Комітету з питань промислової політики та підприємництва), Кабінету Міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства промислової політики України, органів місцевого самоврядування (Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій, міських рад)), науковців, провідних як українських, так і міжнародних фахівців-експертів з відповідних питань, підприємців (керівництва та співробітників металургійних підприємств Донбасу).

### **Список використаних джерел:**

1. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / Л.В. Шинкарук, І.А. Бевз, І.В. Барановська та ін.; за ред. чл.-кор. НАН України Л.В. Шинкарук ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2015. – 304 с.

2. Національна модель неоіндустріального розвитку України: моногр. / В.П. Вишневський, Л.О. Збаразська, М.Ю. Заніздра, В.Д. Чекіна та ін.; за загал. ред. В.П. Вишневського / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 519 с.

3. Лібанова Е.М., Амоша О.І., Вишневський В.П., Геєць В.М. та ін. Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики: доповідь / Національна академія наук України; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України; Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України»; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»; Інститут економіки промисловості НАН України; Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Київ, 2015. – 167 с.

4. Металургійні підприємства забезпечили з початку 2018 року майже 46% реалізації промислової продукції регіону та 83% валютних надходжень від експорту. Головне управління статистики у Донецькій області. Офіційний сайт. URL: <http://donetskstat.gov.ua/pres/presreliz.php?dn=0718&number=2> (дата звернення 19.10.2018).

5. Маріуполь: Стратегія 2021 / Маріупольська міська рада. Маріуполь, 2017. 203 с.

6. Інформаційно-аналітична довідка щодо основних тенденцій економічного розвитку регіону станом на 01.04.2018 від 05.04.2018 р. Луганської обласної державної адміністрація. Обласна військово-цивільна адміністрація. Офіційний сайт. URL: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dodatok\\_7.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dodatok_7.pdf). (дата звернення 19.10.2018).

7. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р // Урядовий кур'єр. – 2018. – 21.04. – № 78.

8. Амоша О.І. Пріоритети розвитку депресивних регіонів / О.І. Амоша, І.В. Петенко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – № 3 (60). – С. 50–56.

9. Антонюк В.П. Антимодернізаційні процеси в Донецькій і Луганській областях та їх соціальні наслідки / В.П. Антонюк, О.Д. Прогнімак // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – № 3(41). – С. 17–26.

10. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger European industry for growth and economic recovery, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 582 final, 33 p. Available at: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:EN:PDF> [Accessed 19 Oct. 2018].

## ВИСНОВКИ

За підсумками дослідження актуальних питань, пов'язаних з відновленням та розвитком економіки Донецької та Луганської областей, сформульовано наступні рекомендації:

### **1. Верховній Раді України:**

**1.1.** Сприяти поступовому впровадженню у законодавство України з питань відновлення та розбудови миру на Сході України фундаментальних положень, що містяться у Цілях сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р.

**1.2.** Сприяти ухваленню законопроекту, що передбачає впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях для стимулювання суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків у регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.

**1.3.** Сприяти вдосконаленню Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою стимулювання реалізації інвестиційних проектів на території Донецької та Луганської областей, а саме шляхом закріплення норми про незмінність умов оподаткування діяльності приватних партнерів на весь період відносин.

**1.4.** Внести зміни до Закону України «Про відходи» щодо врегулювання питань видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, а саме: платності або безоплатності видачі (переоформлення, анулювання); строку видачі дозволу або відмови у його видачі; вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання дозволу; переліку та вимог до

документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання дозволу. Реалізація вказаної пропозиції сприятиме покращенню екологічної ситуації на території Донецької та Луганської областей.

## **2. Кабінету Міністрів України:**

**2.1.** Наблизити норми стратегічних нормативно-правових актів України до положень Резолюції Генеральної Асамблеї ООН стосовно Цілей сталого розвитку та відповідним чином переглянути плани заходів щодо їх реалізації, забезпечити процес імплементації Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини, зокрема, з урахуванням приписів документу стосовно територій, які зачеплено конфліктом, та запровадження механізмів належної обачності суб'єктів підприємництва щодо прав людини (*human rights due diligence*) (що стане підґрунтям для врахування Стратегії сталого розвитку ЄС, виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС й відповідних нормативних актів Ради Європи, практичного застосування у підприємницькій діяльності міжнародних стандартів, спрямованих на повагу та дотримання прав людини, зокрема, передбачених конвенціями МОП, Керівними настановами ОЕСР для багатонаціональних підприємств «Рекомендації для відповідального ведення бізнесу у глобальному контексті», ISO 26000 та ін.).

**2.2.** Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо законодавчого закріплення механізму впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.

**2.3.** Розробити дієву систему стимулювання суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих і будівництво нових об'єктів інфраструктури та житлових будинків у регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.

**2.4.** Урахувати під час розробки Стратегії розвитку промислового комплексу України до 2025 р. важливість забезпечення розвитку та якнайповнішого

використання потенціалу сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв Донецької та Луганської областей, модернізації металургійного комплексу, а також відновлення коопераційних зв'язків у виробничо-технологічному ланцюжку «вугілля-кокс-метал».

**2.5.** Розробити та затвердити довгострокову державну цільову програму модернізації та розвитку металургії, в якій чітко визначити основні напрями та пріоритети загальнодержавної галузевої політики неоіндустріального розвитку металургії і підприємств галузі, відповідні їм економічні завдання, а також правові засоби та організаційні механізми їх реалізації (включаючи, зокрема, використання засобів державної підтримки стимулювання економічної активності металургійних підприємств регіону на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи).

**2.6.** Розробити порядок реалізації інвестиційних екологічних проектів, здатних трансформувати економіку Донецької та Луганської областей на принципах сталого розвитку у напрямі розвитку виробництва інноваційної продукції з одночасною мінімізацією негативних екологічних наслідків.

**2.7.** Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою стимулювання реалізації інвестиційних проектів на території Донецької та Луганської областей, а саме шляхом закріплення норми про незмінність умов оподаткування діяльності приватних партнерів на весь період відносин, оскільки саме нестабільність податкового законодавства України істотно обмежує залучення інвестицій (у тому числі іноземних). Вказану преференцію слід надавати щонайменше на період відновлення економіки східних регіонів України, які постраждали від здійснення бойових дій та перебувають на лінії розмежування.

**2.8.** Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо відновлення дії норми абзацу 2 частини 1 статті 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1

відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. (На даний час дія цієї норми зупинена, що призводить до неналежного наповнення державного фонду регіонального розвитку).

**2.9.** Затвердити порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, яким доповнити і конкретизувати положення Закону України «Про відходи». Запропоновані зміни у тому числі забезпечать можливість видачі відповідних дозволів на території Донецької та Луганської областей, тоді як на теперішній час суб'єкти господарювання здійснюють операції у сфері поводження з відходами за принципом мовчазної згоди, що сприяє суттєвому погіршенню екологічної обстановки, соціальної та економічної ситуації на території Донецької та Луганської областей.

### **3. Профільним міністерствам та органам України:**

**3.1. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України:**

ініціювати розгляд на засіданні Кабінету Міністрів України питання щодо можливих заходів, спрямованих на впровадження системи стимулів для суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків у регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки;

передбачити втілення положень Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України та відповідних програмних завдань та заходів.

**3.2. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству фінансів України – розглянути можливість реалізації та першочергового фінансування регіональних**

інфраструктурних проєктів щодо подальшого відновлення пошкоджених внаслідок збройного конфлікту об'єктів виробництва, технічного переозброєння та реконструкції виробничих підприємств з впровадженням енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій.

### **3.3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:**

підготувати (з урахуванням пропозицій місцевих органів влади) узгоджений перелік об'єктів житлово-комунальної інфраструктури Донецької та Луганської областей (включаючи техніко-технологічні, соціально-економічні та адміністративно-територіальні характеристики об'єктів), модернізацію та відновлення яких доцільно здійснювати на засадах державно-приватного партнерства;

визначити пріоритетні сфери діяльності для кожної території, розвиток яких може бути активізований за допомогою малого та середнього бізнесу, враховуючи концепцію SMART-спеціалізації.

**3.4. Міністерству освіти і науки України** – ініціювати розгляд на засіданні Кабінету Міністрів України проєкту Стратегії модернізації освіти на засадах сталого розвитку до 2025 року та план заходів з її реалізації. Проєкт Стратегії має передбачати поступовий перехід від традиційного навчання до моделі навчання «освіти сталого розвитку», в основу якої мають бути покладені комплексні міждисциплінарні знання, що базуються на комплексному підході до розвитку суспільства, економіки та навколишнього середовища.

Додатково пропонується Міністерству освіти і науки України ініціювати розгляд питання щодо реалізації на території Донецької та Луганської областей державно-правового експерименту, спрямованого на впровадження моделі навчання «освіти сталого розвитку». Зазначена пропозиція пояснюється важливістю врахування у навчальному процесі особливостей регіону, зумовлених найбільш високим рівнем забруднення атмосферного повітря та розташуванням значної кількості забруднюючих підприємств.

#### **4. Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування:**

**4.1.** Залучати науковців Інституту економіко-правових досліджень НАН України, фахівців інших наукових установ та закладів вищої освіти до складу комісій та інших робочих органів, що утворюються при органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, з метою напрацювання спільних науково обґрунтованих рішень із правових, соціально-економічних та інших питань розвитку об'єднаних територіальних громад.

**4.2.** Звернутися до уповноважених органів державної влади з пропозиціями щодо визначення механізму впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях та розробки системи стимулів для суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків в регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.

**4.3.** Визначити пріоритетні сфери діяльності для кожної території, розвиток яких може бути активізований за допомогою малого та середнього бізнесу, враховуючи концепцію SMART-спеціалізації.

**4.4.** Підвищити ефективність контролю у сфері формування тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги з перевезення пасажирів.

#### **5. Науковим установам та закладам вищої освіти:**

**5.1.** Продовжити здійснення наукових досліджень, спрямованих на визначення правових та економічних засобів стимулюючого впливу на розбудову Донецької та Луганської областей на засадах сталого розвитку, в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, угод СОТ, Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції та багатонаціональні компанії, з врахуванням міжнародних зобов'язань України та новітніх міжнародних стандартів.



**5.2.** За результатами поглиблених наукових досліджень запропонувати органам влади України можливі шляхи впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.

**5.3.** Проводити тематичні конференції, «круглі столи», семінари, предметом яких будуть, у тому числі, проблеми розвитку економіки Донецької та Луганської областей, дискусійні аспекти екологізації сучасної освіти та ін.

## **6. Інституту економіко-правових досліджень НАН України:**

**6.1.** Посилити наукові зв'язки та співробітництво з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей, надавати консультаційну та науково-методичну допомогу зазначеним органам місцевого самоврядування з питань відновлення та розбудови економіки Донецької та Луганської областей.

**6.2.** Посилити наукові зв'язки та співробітництво з міжнародними науковими та громадськими інституціями, міжнародними організаціями, цілі та завдання діяльності яких передбачають напрацювання комплексних науково-практичних пропозицій з відновлення економіки територій, що перебувають в умовах військового конфлікту.

**6.3.** Передбачити виконання на постійній основі науково-дослідних робіт у межах тематики наукових досліджень Інституту, результати яких будуть спрямовані на розв'язання прикладних проблем функціонування економіки Донецької та Луганської областей з урахуванням сучасних тенденцій розвитку світової економіки у глобальному контексті, передового європейського і міжнародного досвіду організації господарювання, міжнародно визнаних норм і стандартів.

**6.4.** Забезпечити участь представників Інституту у діяльності робочих груп, які створюються з питань реалізації державної регіональної політики з метою напрацювання пропозицій щодо перспективних напрямів розвитку економіки Донецької та Луганської областей.

**6.5.** Надавати консультаційну та науково-методичну допомогу Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, профільним міністерствам та службам України з

питань запровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.

**6.6.** Передбачити виконання на постійній основі науково-дослідних робіт у межах тематики наукових досліджень Інституту, результати яких будуть спрямовані на запровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях та розв'язанню прикладних проблем щодо механізму його реалізації.



*Наукове видання*

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ  
СТИМУЛЮЮЧОГО ВПЛИВУ  
НА РОЗВИТОК ДОНБАСУ**

Монографія

Українською мовою

Відповідальний за видання Р.А. Джабраїлов  
Редактор Р.А. Джабраїлов  
Технічний редактор О.М. Єрмоленко

Інститут економіко-правових досліджень НАН України  
01032, Київ 32, бульв. Т. Шевченка, 60

Підписано до друку 30.05.2019.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Сур.  
Ум. друк. арк. 14,75. Ум. фарб.-відб. 14,75. Обл.-вид. арк. 13,72.  
Зам. 0049. Тираж 70 прим.

Віддруковано ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до  
Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.  
Серія ДК № 4079 від 1 червня 2011 року  
14035, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40  
Тел.: (0462) 972-664