



BOLD  
THINKERS  
DRIVING  
REAL-WORLD  
IMPACT



ФІНАЛЬНИЙ ДРАФТ

---

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

ЗВІТ ЗА ФАЗОЮ 1 ПРОЄКТУ UA2002 «ЕКОНОМІЧНА ТРАНСФОРМАЦІЯ ДОНБАСУ»

### ПІДГОТУВАЛИ:

Дмитро Аверін, експерт з екологічної безпеки

Вікторія Бикова, юридична радниця Центру економічної стратегії

Наталія Бойко, виконавча директорка Луганського регіонального відділення Асоціації міст України

Гліб Вишлінський, виконавчий директор Центру економічної стратегії

Дмитро Горюнов, старший економіст Центру економічної стратегії

Олександра Дворецька, експертка з конфліктно-чутливих питань (Conflict Sensitivity), Благодійний фонд «Восток SOS»

Ольга Купець, к. е. н., доцентка Київської школи економіки

Руслан Мазуренко, директор ДП «Ілліч-Агро Донбас»

Богдан Прохоров, економіст Центру економічної стратегії

Марія Репко, заступниця директора Центру економічної стратегії

Денис Саква, старший аналітик Dragon Capital

Ганна Сахно, економістка Центру економічної стратегії

Андрій Федотов, директор з комунікацій Центру економічної стратегії

Наталія Шпигоцька, галузева аналітикиня Dragon Capital

---

### ДАТА:

10 лютого 2021 р.

# ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| 1. Преамбула .....   | 5  |
| 2. Головне .....   | 7  |
| 3. Загальний огляд .....   | 11 |
| 3.1. Україна як територія інвестицій та ведення бізнесу: вплив глобального клімату та загальноукраїнських проблем на регіональний контекст ..... | 11 |
| 3.2. Донецька та Луганська області як окремі регіони, головні особливості та виклики .....   | 13 |
| 3.2.1. Обмеження економічного розвитку, зумовлені збройною агресією РФ .....   | 13 |
| 3.2.2. Портрет економіки регіону .....   | 15 |
| 3.2.3. Гендер і соціальна інклюзія у Донецькій та Луганській областях .....  | 21 |
| 4. Світовий досвід розвитку конфліктних регіонів та особливості українського контексту .....   | 23 |
| 4.1. Огляд практик країн, де долали наслідки конфліктів .....  | 23 |
| 5. Огляд нормативного регулювання .....  | 29 |
| 6. Секторальні виклики та можливості .....   | 37 |
| 6.1. Бізнес середовище .....   | 37 |
| 6.1.1. Безпековий імідж регіону .....  | 37 |
| 6.1.2. Відсутність доступу до кредитів .....   | 38 |
| 6.1.3. Висока вартість та тривалість підключення до електромереж .....   | 39 |
| 6.1.4. Питання оподаткування .....   | 40 |
| 6.1.5. Відсутність культури підприємництва .....   | 40 |
| 6.1.6. Участь у публічних закупівлях .....   | 40 |
| 6.1.7. Чутливість до збройної агресії РФ .....   | 41 |
| 6.2. Промисловість, торгівля та ланцюжки вартості .....  | 42 |
| 6.2.1. Руйнація ланцюжків вартості .....   | 43 |
| 6.2.2. Низька додана вартість продукції .....  | 44 |
| 6.2.3. Низька диверсифікація зовнішньоекономічної діяльності .....   | 45 |
| 6.2.4. Висока концентрація бізнесу .....   | 47 |
| 6.2.5. Проблеми у роботі індустріальних парків .....   | 48 |
| 6.2.6. Чутливість до збройної агресії РФ .....   | 50 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 6.3.   | Енергетика.....   | 51 |
| 6.3.1. | Електроенергетика .....   | 51 |
| 6.3.2. | Вугільна галузь .....   | 54 |
| 6.3.3. | Чутливість до збройної агресії РФ .....   | 55 |
| 6.4.   | Сільське господарство.....  | 56 |
| 6.4.1. | Ризики безпеки та управління ними .....   | 60 |
| 6.4.2. | Мінне забруднення територій .....   | 60 |
| 6.4.3. | Зміна клімату та потреба у меліорації.....  | 61 |
| 6.4.4. | Брак кадрів .....   | 61 |
| 6.4.5. | Невідповідність інфраструктури потребам сільського господарства .....                               | 61 |
| 6.4.6. | Дефіцит лабораторних потужностей .....  | 62 |
| 6.4.7. | Обмежений потенціал впровадження земельної реформи.....   | 62 |
| 6.4.8. | Чутливість до збройної агресії РФ .....   | 63 |
| 6.5.   | Транспортна Інфраструктура .....  | 64 |
| 6.5.1. | Обірвані залізничні маршрути .....  | 66 |
| 6.5.2. | Руйнування і перевантаження доріг .....   | 67 |
| 6.5.3. | Невідповідність громадського транспорту змінам структури регіональної мобільності населення .....   | 69 |
| 6.5.4. | Втрата авіасполучення в областях .....  | 70 |
| 6.5.5. | Обмеження в роботі Маріупольського морського торговельного порту.....                               | 71 |
| 6.5.6. | Низька частка покриття оптоволоконними мережами сільської місцевості (цифрова інфраструктура) ..... | 73 |
| 6.5.7. | Чутливість до збройної агресії РФ .....   | 74 |
| 6.6.   | Екологія та довкілля .....  | 74 |
| 6.6.1. | Атмосферне повітря .....  | 74 |
| 6.6.2. | Водні ресурси .....   | 77 |
| 6.6.3. | Відходи.....  | 79 |
| 6.6.4. | Лісові ресурси, земельні ресурси та ґрунти .....  | 81 |
| 6.6.5. | Моніторинг довкілля .....   | 82 |

|  |   |     |
|--|---|-----|
| 6.6.6.   | Зміна клімату .....   | 84  |
| 6.6.7.   | Чутливість до збройної агресії РФ .....                                   | 85  |
| 6.7.   | Житло, комунальні послуги та соціальна інфраструктура .....               | 88  |
| 6.7.1.   | Проблеми житлово-комунального господарства .....                          | 90  |
| 6.7.2.   | Проблеми соціальної сфери.....  | 96  |
| 6.7.3.   | Чутливість до збройної агресії РФ .....                                   | 99  |
| 6.8.   | Людський капітал .....  | 100 |
| 6.8.1.   | Депопуляція .....   | 103 |
| 6.8.2.   | Високий рівень безробіття.....  | 103 |
| 6.8.3.   | Мала заповненість закладів освіти та високі витрати на їхнеутримання..... | 106 |
| 6.8.4.   | Чутливість до збройної агресії РФ .....                                   | 107 |
| 7.   | Сприйняття регіону, питання комунікації.....                              | 108 |
| Додаток 1. Стейкхолдери, з якими проводили інтерв'ю (згідно зі звітами експертів станом на 5 лютого 2020 року) ..... |   | 111 |
| Додаток 2. Історія збройної агресії РФ і статус територій .....  |   | 115 |

# 1. ПРЕАМБУЛА

Донецька та Луганська області — складний промисловий регіон, що потребує негайної трансформації, але є одним з найбільш консервативних в Україні. Світ стрімко розвивався, але інерційність як країни загалом, так і регіону зокрема, залишала його із традиційними галузями та продуктами. Династії шахтарів та металургів, великі заводи, що вели свою історію від часів СРСР чи навіть Російської імперії, не зазнали надто радикальних змін.

Регіон дуже сильно постраждав від впливу територій, які перебувають під тимчасовою окупацією. Лінія розмежування пройшла за внутрішніми українськими торговельними та логістичними ланцюжками, розрізала електричні й комунальні мережі, залишивши у Луганській області відокремлену ділянку залізничної гілки та поставивши Маріуполь і прилеглі райони у залежність від постачання питної води з тимчасово окупованої території. Коли збройна агресія РФ відрізала частину виробників Донеччини та Луганщини від звичних ринків збуту пострадянських країн, зокрема Росії, вони не змогли одразу переорієнтуватися на нові ринки та нових партнерів.

Керченський міст закритий вхід до Азовського моря великим судном PANAMAX, більшість страхових компаній та великих перевізників мігрувала до інших портів.

Ризик нової ескалації збройної агресії Російської Федерації (далі — збройна агресія РФ) призвів до того, що у регіон не приходять приватні іноземні інвестиції. Українські банки відмовляються брати під заставу активи та видавати кредити на цих територіях, як це роблять, скажімо, на Полтавщині чи у Чернівцях. Молодь їде навчатися деінде і потім не повертається, залишившись там, де є робота, комфортний життєвий простір та безпека. Ситуація потребує комплексного і потужного реагування: на сході країни потрібно розбудувати нову сучасну конкурентоспроможну економіку, надавши додаткового поштовху для розвитку Донецької та Луганської областей<sup>1</sup>.

Трансформація регіону не може і не буде мати на меті відновити все, як було. Неможливо і нераціонально відбудовувати великий старий завод, який завдяки новим технологіям замінить один сучасний роботизований цех. Нові напрямки стануть головними для автомагістралей, інші точки — логістичними хабами для ланцюжків вартості, інші міста — університетськими кампусами та центрами тяжіння для молоді. Але загальний промисловий та людський потенціал регіону не має бути втрачений, і формування нових галузей та центрів тяжіння має супроводжуватися трансформацією базових галузей. У такій трансформації областям є на що спиратися: потужна, хоча й розірвана інфраструктурна мережа, кваліфіковані та працьовиті люди, природні ресурси, родючі землі та вихід до моря. Стратегія економічної трансформації Донецької та Луганської областей покликана врахувати ці сильні сторони та забезпечити відновлення або побудову містків там, де їх не вистачає.

Проект потребуватиме довгострокових стратегічних рішень, масштабних інвестицій та років консолідованих зусиль на усіх рівнях. Важко пригадати ще одну подібну мету, на яку б Україна у своїй новітній історії спрямовувала подібні ресурси. Це порівняно, мабуть, лише із Євро-2012, коли 5 млрд доларів<sup>2</sup> (планувалося 25 млрд доларів<sup>3</sup>) державних та приватних коштів та складні організаційні зусилля були спрямовані на підготовку доріг, аеропортів та спортивних споруд до проведення міжнародного футбольного чемпіонату. Та цього разу мета незрівнянно важливіша — відновлення

<sup>1</sup> Концепція економічного розвитку Донецької та Луганської областей

<sup>2</sup> За оцінками Фінінпро

<sup>3</sup> [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/German\\_advisory\\_group/2007/W12\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2007/W12_ukr.pdf)

територіальної цілісності України, економічної потужності цілого регіону та гідного життя людей, що мешкають на території двох областей. Стратегія економічної трансформації сходу України — відповідь на питання, як протягом 10 років підняти виробництво, торгівлю, соціальну сферу і зробити так, щоб у регіон прагнули інвестувати, вести тут бізнес, жити та працювати.

## 2. ГОЛОВНЕ

Цей діагностичний звіт — перша частина аналітичної роботи з підготовки Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей. Збройна агресія РФ, попри зменшення інтенсивності бойових дій та поступове відновлення інфраструктури регіону, досі відчувається на підконтрольних українському уряду територіях. Лише прямі втрати валового регіонального продукту двох областей оцінюються у 13,5 млрд дол США за 5 років з 2013 по 2018<sup>4</sup>. А втрати у якості життя людей та їх життєвій перспективі важко переоцінити.

У звіті міститься аналіз поточної ситуації в регіоні, чинного законодавства, втрат, яких регіон зазнав через збройну агресію РФ, огляд українського та релевантного зарубіжного досвіду роботи із постконфліктними територіями, а головне — опис основних проблем та бар'єрів для розвитку за базовими темами, які потім має адресувати Стратегія через ініціативи, втілені у конкретні заходи політики. Для аналізу проблем обрано наступні сфери, критичні для успішності стратегії трансформації регіону:

**Бізнес середовище.** Найбільшої шкоди умовам ведення бізнесу завдала збройна агресія РФ, зробивши операційні безпекові ризики неприйнятними для більшості інвесторів та підприємців. На додаток до загальноукраїнських питань високої вартості — підключення до електромереж, обтяжливого податкового адміністрування та слабкого правовладдя, у регіоні відсутній доступ до кредитів та іншого фінансування, інвестиції залучають зазвичай через комерційний кредит — відстрочення платежу. Згорання роботи великих підприємств та звільнення працівників поглибило депресивний стан та знизило споживчий попит: малий бізнес у регіоні традиційно не був розвинений, нових інвестицій немає, альтернатив великим гравцям на ринку праці з'являється небагато.

**Промисловість, торгівля та ланцюжки вартості.** Великі підприємства, що втратили більшість старих торговельних зв'язків через збройну агресію РФ, дуже повільно переорієнтовуються на нові ринки: в Україні попит на їхню продукцію низький, а експорт (та навіть внутрішньоукраїнські потоки до решти регіонів) наражається на проблеми безпекових ризиків, дорогої логістики, складного маркетингу, відсутності традиційного ринку для специфічних товарів, особливо машинобудування. Як наслідок, регіон випускає на експорт продукцію з низькою доданою вартістю, переважно сировину — копалини та продукцію металургії. Нові напрями торгівлі та підприємства не з'являються, хоча рівень концентрації бізнесу залишається високим. Наявні у регіоні індустріальні парки, створені для стимулювання нових інвестицій, так і не запрацювали.

**Енергетика.** Потужності генерації, розраховані на велику промисловість, працюють обмежено, що суттєво збільшує тариф на розподіл та знижує попит на вугілля. Безпекові питання загрожують енергопостачанню за розподільчими мережами. Збройна агресія РФ залишила в ізоляції Луганську ТЕС, яка залежить від постачання вугілля з РФ, від якої, своєю чергою, залежить енергопостачання частини області. Навіть враховуючи те, що вугільна генерація відіграватиме важливу роль в енергетичному балансі України ще багато років, немає сумнівів, що її частка знижуватиметься через заміщення маневрових потужностей газом та зростання частки енергії з відновлювальних джерел, що спричинить зниження попиту на вугілля та закриття шахт. При цьому шахти зазвичай є містотвірними підприємствами, від яких залежить економіка всього населеного пункту, тож їхнє закриття потребуватиме серйозного адміністративного та фінансового ресурсу.

---

<sup>4</sup> Див. розділ 3.2.2. Портрет економіки регіону

**Сільське господарство.** Сільське господарство та переробка сільгосппродукції може стати двигуном економіки після втрати промислових потужностей регіону, попри скорочення доступних площ під посіви через тимчасову окупацію та мінування. На підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей у 2019 році було вироблено 5,1% сільськогосподарської продукції в Україні, зокрема 5,3% продукції рослинництва та 4,3% продукції тваринництва. Серед сільськогосподарських культур домінують озима пшениця та соняшник, потенціал для вирощування інших культур обмежений безпековими ризиками (для садівництва, горіхівництва чи виноградарства), нестачею водних ресурсів і браком ефективної системи зрошення. Переробка у регіоні має значний потенціал для розвитку: натеper у суттєвих масштабах переробляється лише соняшник, зернові та бобові експортують. Логістика (залізнична та автомобільна) досить дорога і є вузьким місцем для сільського господарства регіону. Проведення земельної реформи, яка сама по собі є непростим завданням, на території регіону ускладнюється через збройну агресію РФ.

**Транспортна інфраструктура.** Транспортна інфраструктура — друге вузьке місце регіону після безпекових питань. Пошматована лінією розмежування мережа автомобільного та залізничного сполучення робить перевезення дуже вартісним і тривалим, обмежує мобільність робочої сили всередині областей. Для інвесторів чи бізнеспартнерів локальних підприємств неможливо дістатися до регіону комфортно та швидко. Керченський міст збільшив ризики морського транспортування та відповідно транскордонної торгівлі через Маріупольський порт. Авіасполучення у регіоні взагалі втрачене. Водночас більшість питань розширення вузьких місць транспортної інфраструктури вже мають відповіді, а деякі транспортні проекти на стадії підготовки ТЕО.

**Екологія та довкілля.** Донецька та Луганська області є найбільш техногенно навантаженими регіонами України та Європи. Тут сконцентровані підприємства гірничодобувної, металургійної та хімічної промисловості, енергетики та важкого машинобудування, які разом створили значне навантаження на довкілля. У регіоні станом на 2010 рік було зосереджено майже 24% відходів країни. На ці області 2019 року припадало 33% від загальної кількості викидів шкідливих речовин в атмосферу. Ґрунти забруднені важкими металами, а за рівнем вітряної та водної ерозії ґрунтів регіон є лідером в Україні. Донецька та Луганська області є одними з найменш забезпеченими прісною водою регіонів України, а зношеність інфраструктури призводить до непотрібних втрат води під час транспортування. Однією з небезпек ведення бойових дій на території Донецької та Луганської областей є наслідки для природного середовища під час аварій великих промислових підприємств та шахт.

**Житло, комунальні послуги та соціальна інфраструктура.** Рівень життя людей на території областей виконує функцію забезпечення лояльності населення як щодо політики, так і щодо запобігання міграції та збереження і залучення кадрів. Населення регіону зменшилося через збройну агресію РФ та тимчасову окупацію і продовжує скорочуватися катастрофічними темпами через демографічні процеси, зокрема міграцію. Регіон втрачає молодь: якщо у 2013 році населення віком 15-29 років становило 26%, то у 2019-му лише 19%. Водночас зростає частка людей пенсійного віку. Внутрішньо переміщені особи (ВПО) ситуацію не рятують, адже серед них майже половина — пенсіонери. Найбільша проблема для мешканців регіону — відсутність доступного якісного житла: у Донецькій області за 2019 рік побудували 120 кв. м нового житла на 10 тис. людей, у Луганській — 37 кв. м проти 1677 кв. м у середньому по Україні. Старий житловий фонд поганої якості, програми створення та підтримки ОСББ не працюють, а комунікації та мережі зношені. Збройна агресія РФ та особливості розташування мереж зумовлюють постійні операційні ризики для водо- та теплопостачання. Найскладніший випадок — КП «Вода Донбасу», мережа якого проходить через

тимчасово окуповані території і від якої повністю залежить водопостачання півдня Донецької області. Соціальні мережі — дошкільна та шкільна освіта, медичні послуги — розбалансовані через збройну агресію РФ, багато закладів на лінії розмежування пошкоджено через бойові дії. Більшість закладів охорони здоров'я третинної ланки залишилися на тимчасово окупованих територіях, тому мешканці змушені або перетинати лінію розмежування у бік непідконтрольних уряду територій, або користуватися послугами закладів сусідніх областей.

**Освіта та ринок праці.** Ситуація у двох областях неоднорідна, та основна проблема обох регіонів — загроза депопуляції. Під час інтерв'ю провідні роботодавці регіону наголосили, що бракує молодих фахівців. Для індустріального регіону природньо, що значна частка людей працює у промисловості, менше задіяно у сільському господарстві (9% у Донецькій та 13% в Луганській областях проти 18% по Україні). Офіційний рівень зайнятості населення у Донецькій області набагато нижчий за середньоукраїнський, водночас у Луганській — навпаки. Показники безробіття очікувано вищі за решту областей країни, але перенавчання не надто популярне: люди традиційно віддають перевагу важкій роботі за велику зарплатню та не схильні шукати себе в інших сферах чи у малому бізнесі. Регіону потрібні кадри із професійно-технічною освітою, проте наявні заклади не можуть забезпечити її належну якість. Вишів, разом із тими, що є переміщеними з тимчасово окупованих територій, достатньо для задоволення попиту на вищу освіту, проте її якість не відповідає вимогам роботодавців. Заклади освіти всіх рівнів у регіоні незаповнені.

Сприйняття поточного стану економіки Донецької та Луганської областей зовнішніми стейкхолдерами здебільшого сфокусоване на негативних наслідках збройної агресії РФ у регіоні. Серед аудиторій, із чим сприйняттям регіону варто працювати — прямі іноземні інвестори як донори економіки та потенційний двигун її зростання; міжнародні фінансові інституції; український бізнес, більш обізнаний із регіоном, який може потенційно інвестувати або розширювати торгівлю із локальними підприємствами; українські та іноземні медіа; внутрішньо переміщені особи та населення решти областей. Усі вони сприймають регіон крізь призму безпекової ситуації, логістики, базових умов життя, можливостей працевлаштування та пошуку працівників, платоспроможного локального попиту та іміджу місцевої влади.

Методологічно під час кабінетного етапу дослідження були проаналізовані наявні стратегічні матеріали урядового та місцевого рівня, чинне законодавство, статистичні дані з різних джерел, зроблено огляд літератури та звітів інших проєктів.

На польовому етапі аналітики фізично відвідали три міста регіону (Северодонецьк, Краматорськ та Маріуполь), де зустрілися з основними стейкхолдерами та провели глибинні інтерв'ю, також були проведені онлайн-інтерв'ю із представниками влади, регіонального бізнесу, громадського сектору, міжнародних організацій (див. перелік у Додатку 1). Матеріали цих обговорень та кабінетних досліджень лягли в основу цього діагностичного звіту.

Після завершення діагностичної частини роботи, у кожному з проаналізованих секторів будуть обрані стратегічні ініціативи, покликані сприяти вирішенню знайдених проблем та подоланню бар'єрів, розвитку регіону, швидшому завершенню збройної агресії РФ та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Вибір враховуватиме гендерний та політичний компоненти, а також оцінювання економічного ефекту впровадження ініціативи.

Ці два документи ляжуть в основу Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей, зокрема, плану заходів з виконання цієї стратегії. Операційна модель активації регіональних стратегічних ініціатив передбачатиме подальше створення системи кооперації центрального та

місцевого рівня разом із роботою спеціального офісу або відділу(ів) у складі органів влади, опис його функцій та орієнтовного профілю співробітників. Важливою складовою роботи офісу чи підрозділу буде залучення до імплементації стратегії місцевих стейкхолдерів і проактивна робота із локальними гравцями. Для успіху важливо, щоб вони долучилися до процесу, внутрішньо розділяючи цілі стратегії та запропоновані методи їхнього досягнення, інвестуючи свій власний час і ресурси.

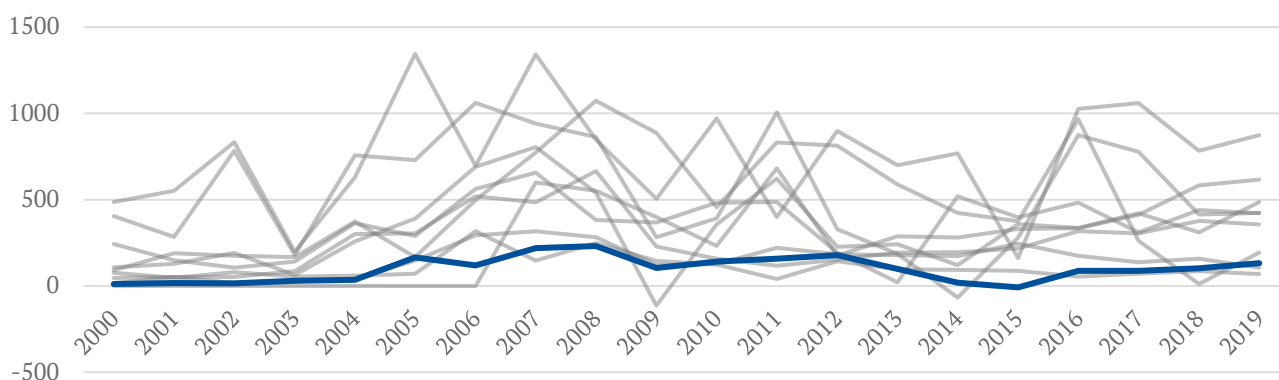
## 3. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

### 3.1. УКРАЇНА ЯК ТЕРИТОРІЯ ІНВЕСТИЦІЙ ТА ВЕДЕННЯ БІЗНЕСУ: ВПЛИВ ГЛОБАЛЬНОГО КЛІМАТУ ТА ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКИХ ПРОБЛЕМ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

*Рішення компанії інвестувати в Україні залежить від багатьох чинників, а саме: витрат на започаткування та ведення бізнесу, обсягу локального ринку та потенційного попиту, макроекономічної та політичної стабільності, дотримання верховенства права, ризику збройної агресії РФ та інших. На жаль, Україна має системні проблеми у багатьох з цих категорій, а це відлякує не схильних до ризику інвесторів як місцевих, так і іноземних. Проте країна має й низку переваг, як-от великий внутрішній ринок та низькі операційні витрати, що здатні переконати інвестувати саме у неї.*

Найбільше прямих іноземних інвестицій за останнє десятиріччя залучили торгівля та промисловість, хоча для України перспективними є також сектор транспорту та логістики, агросектор та переробка сільськогосподарської продукції.

Рисунок 3.1. Притік іноземних інвестицій в Україну порівняно з іншими обраними країнами, дол. США на душу населення



Джерело: Світовий банк

Примітка: порівняно з Чехією, Казахстаном, Литвою, Польщею, Румунією, Сербією, Словаччиною, Тунісом, Туреччиною, Ірландією

#### Сильні та слабкі сторони України

Україна — велика регіональна економіка, і в цьому її перевага. Вона має порівняно велике населення: у 3,5 рази більше, ніж медіанне значення серед Чехії, Казахстану, Литви, Польщі, Румунії, Сербії, Словаччини, Тунісу, Туреччини та Ірландії. Попри потенційно великий внутрішній ринок, купівельна спроможність українського населення низька. Старіння населення, низький рівень природного відтворення, високі показники міграції разом з поганим доступом до якісної медицини створюють ризик депопуляції та відповідного зменшення цієї переваги. Привабливість щодо обсягу ринку України може забезпечити розвинений доступ до зовнішніх ринків завдяки регіональним торговельним угодам та підписанню Угоди про асоціацію з Євросоюзом.

Інші переваги України — відносно розвинена, хоча й зношена транспортна інфраструктура, освічена робоча сила, доволі низькі витрати на оплату праці та комунальні послуги. Проте труднощі

починаються вже на етапі підключення до електропостачання, отримання дозволів, проходження перевірок державними органами. Витрати на оренду складів є вищими, ніж у середньому в порівнюваних країнах, проте це можна розглядати як додаткову опцію для інвестицій.

На жаль, Україна також «славиться» й структурними проблемами.

Державне управління важко назвати ефективним, що впливає на бізнесклімат у країні та бажання інвестувати. Занадто велике адміністративне та податкове регулювання разом із недовірою інвесторів до можливості держави тривалий час дотримуватися правил та обіцянок негативно впливають на сприйняття України.

Банківське кредитування, процент за яким є частиною операційних витрат бізнесу, дуже дороге через високі макроризики та низький кредитний рейтинг країни, а банки перевантажені проблемними позиками, що теж є свідченням макроризиків. Ризик інвестування можна оцінити, зважаючи на ставки єврооблігацій, що є найвищими серед порівнюваних країн, окрім Тунісу.

Рисунок 3.2. Позиція України серед порівнюваних країн\*



\* Медіанне значення серед Чехії, Казахстану, Литви, Польщі, Румунії, Сербії, Словаччини, Тунісу, Туреччини та Ірландії  
Джерело: Світовий банк, Держстат, Transparency International

Ставки податків можна порівняти з європейськими, проте самі процедури зі сплати та обліку є доволі ресурсозатратними та ризикованими щодо корупції. Це одна з основних проблем, на якій наголошують інвестори, що воліли би вкладати кошти в український бізнес.

Економічна ситуація в Україні надто залежить від політичних циклів, коли фіскальні правила та незалежність центробанку замінюються ручним управлінням після зміни політичних еліт. Корупція та слабка судова система, нездатність держави дотримуватися довготривалої політики є дуже суттєвими негативними чинниками для ухвалення рішень про інвестування в українські проекти.

## 3.2. ДОНЕЦЬКА ТА ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТІ ЯК ОКРЕМІ РЕГІОНИ, ГОЛОВНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ

### 3.2.1. ОБМЕЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ, ЗУМОВЛЕНІ ЗБРОЙНОЮ АГРЕСІЄЮ РФ

*Руйнівна сила збройної агресії РФ, попри зменшення інтенсивності бойових дій та поступове відновлення інфраструктури регіону, досі відчувається на підконтрольних українському уряду територіях (докладна історія збройної агресії РФ у Додатку 2<sup>5</sup>). Припинення воєнних дій на сході України досі є першим і найбільшим очікуванням українців від Президента<sup>6</sup>. Регіон частково вилучений із загальноукраїнського політичного, соціального та культурного поля. Його імідж пов'язаний переважно із збройною агресією РФ. Система врядування у регіоні передбачає військово-цивільні адміністрації, а низка правових питань поки що у стані невизначеності. Соціальна напруженість підвищена як через втрату частини інфраструктури (комунальної, освітньої, медичної), так і через особливості політичного життя цих територій.*

Збройна агресія РФ, окрім посилення загальноукраїнських проблем, гальмує економічний розвиток регіону через політичні обмеження. Вони ускладнюють життя людей та роботу підприємств і потребують спеціального управління ризиками. Умовно серед них можна визначити наступні:

**Регіон частково вилучений із загальноукраїнського політичного, соціального та культурного поля.**

На територіях прилеглих до лінії розмежування, не відбуваються вибори, населення маломобільне через низький рівень життя, мешканці, особливо молодь, мігрують з територій, частина населення регіону не має доступу до культурного продукту (прокату сучасного кіно, художніх виставок, театральних постанов, концертів популярних виконавців тощо), а також до українських медіа (через кодування супутникового сигналу від січня 2020 року, неякісне покриття території телерадіомовленням у прифронтових населених пунктах). Мешканці деяких населених пунктів, наближених до лінії розмежування та російсько-українського кордону, продовжують споживати лише російський інформаційний продукт, який цілеспрямовано формує негативне ставлення місцевого населення до влади України та її Збройних сил. Це провокує конфлікти на місцях між цивільним населенням і військовими, а також суттєво ускладнює урядову комунікацію та імплементацію рішень на місцях.

<sup>5</sup> Додаток 2. Історія збройної агресії РФ та статус територій

<sup>6</sup> «Рейтинг», листопад 2020

### **Імідж регіону залишається таким, що пов'язаний із бойовими діями.**

Система блокпостів та КПВВ на території Луганської та Донецької областей та візуальна значна присутність у мирних населених пунктах військових і представників Нацгвардії, поліції, їхня можливість обмежувати в'їзд до регіону через безпекові причини без додаткових пояснень (як діє обмеження під час COVID-19), широкі повноваження правоохоронців під час перевірки транспортних засобів і осіб, які перебувають на території регіону, зруйновані та невідновлені адміністративні будівлі у населених пунктах (наприклад, міська рада Торецька, Маріуполя, суд та міграційна служба Станиці Луганської, вулиця Москва-Донбас, будинки навколо КПВВ «Станиця Луганська» тощо) створюють атмосферу небезпеки і близькості війни навіть там, де обстрілів не чули вже давно. Багато активного населення виїхало з регіону. У таких умовах дуже важко створити сучасну інноваційну екосистему та залучити інвесторів і кваліфіковані кадри.

### **Складна система військово-цивільних адміністрацій та окремі правила гри.**

Система військово-цивільних адміністрацій на рівні областей (Донецька обласна військово-цивільна адміністрація, Луганська обласна військово-цивільна адміністрація) працює за іншими правилами, ніж решта України. Таким чином, бізнесу і потенційним інвесторам потрібно додатково інвестувати зусилля та ресурси для того, щоб розібратися з окремими правилами та регулюванням у регіоні. До того ж ці правила можуть швидко, радикально і непередбачувано змінюватися. Для середньо- та довгострокових проектів це суттєвий ризик.

### **Правова невизначеність деяких питань, пов'язаних із тимчасово окупованими територіями та втраченими активами.**

Інвестори, які втратили майно та активи на тимчасово окупованій території та біля лінії розмежування (зруйноване внаслідок бойових дій, «націоналізовано» так званими ДЛНР, розграбоване та покинуте, перебуває під фортифікаційними спорудами тощо), не розуміють державної політики щодо фіксації збитків і можливості доєднатися до консолідованої претензії до Російської Федерації чи розраховувати на компенсації чи пільги від українського уряду. Негативний досвід та відсутність будь-яких гарантій на майбутнє є серйозною перепоною для ухвалення рішення про інвестування у регіон чи навіть надання банківських кредитів.

Суттєво впливають на життя регіону наявність КПВВ. Згідно з інформацією Державної прикордонної служби, щомісяця до початку обмежень, пов'язаних із пандемією, через п'ять КПВВ (чотири у Донецькій області і один у Луганській) здійснювали перетин понад 1 млн людей. Проблемою залишається відсутність належного правового регулювання статусу КПВВ, погане технічне облаштування та відсутність належної інфраструктури пунктів перетину.

### **Соціальна інфраструктура залишилася на тимчасово окупованих територіях.**

На тимчасово окупованій території залишилися найбільші заклади освіти та медицини. Переміщені навчальні заклади відновлюють свою діяльність, проте їхня матеріально-технічна база майже повністю втрачена, обміну студентами між регіонами не відбувається, до вишів вступають лише місцеві жителі та молодь з тимчасово окупованих територій. Мешканці підконтрольних територій для отримання кваліфікованої медичної допомоги та діагностики часто були вимушені їздити на тимчасово окуповану територію або до решти областей України. З огляду на це залучення робочої сили до регіону — дуже складне завдання, адже соціальна інфраструктура та безпечне місто — важливий чинник в ухваленні рішення про переїзд.

## **Політичне життя підвищує соціальну напруженість на окремих територіях в областях.**

Через неможливість здійснення повноважень органами місцевого самоврядування у населених пунктах, які потерпають від активних бойових дій, а також політичну нестабільність, 3 лютого 2015 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про військово-цивільні адміністрації» (ВЦА). Попри зменшення інтенсивності бойових дій, кількість ВЦА на місцевих та районних рівнях у 2020 році збільшилася.

25 жовтня 2020 року місцеві вибори після завершення першого етапу реформи децентралізації не відбулися на тимчасово окупованих і на частині підконтрольних українському уряду територій Донецької та Луганської областей. На підконтрольних уряду територіях зберігається система військово-цивільних адміністрацій, які поєднують завдання звичайного централізованого та військового управління.

Політичне життя у регіоні неактивне. Не всі парламентські партії представлені своїми осередками у регіоні. У Донецькій та Луганській областях у певних колах існує ностальгія за «довоєнним часом», яка тісно пов'язана з опозиційними проросійськими політичними силами. Монополія політичних еліт цих областей не була зруйнована і після подій 2014 року, в усіх органах державної влади регіону є держслужбовці, лояльні до старої політичної еліти, оновлення майже не відбувається, політика щодо залучення нових людей до держслужби не проводиться. Осіб, причетних до економічних злочинів та злочинів проти національної безпеки, можуть підтримувати лояльні посадовці та члени старих еліт. Нові політичні партії та політичні еліти стикаються із складнощами розвитку своєї присутності у регіоні. Це призводить до поширення їхнього впливу не тільки у Донецькій та Луганській області, а й на сході та півдні країни.

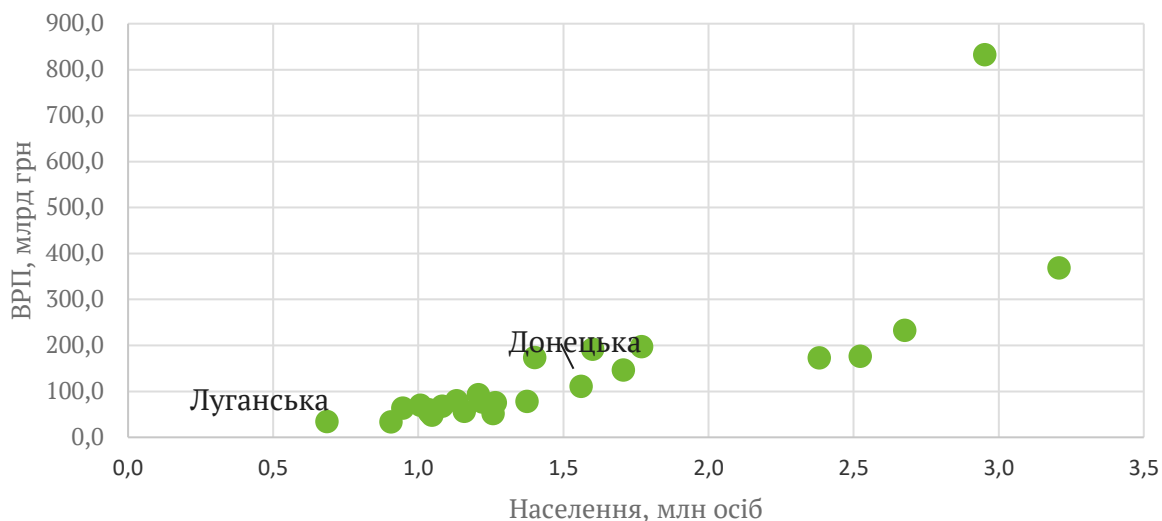
Більшість українських політиків говорять про Луганську та Донецьку область як про регіон, який несе проблеми для всієї країни, ніж як територія для можливостей. Представники уряду та парламенту зазвичай відвідують ці області, щоб поговорити про ситуацію на лінії зіткнення, ніж поспілкуватися з цивільним населенням та спланувати розвиток регіону. Позитивні зміни у Луганській та Донецькій областях слабко комунікуються. Навіть конфлікти на побутовому рівні набувають політичного забарвлення. Деякі мешканці в регіоні почуваються не долученими до дискусій про вектор розвитку країни. Цілеспрямованої інформаційної політики для інтеграції цих областей не існує, що об'єднує регіон з російським інформаційним простором більше, ніж з українським.

### **3.2.2. ПОРТРЕТ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ**

*Донецька та Луганська області були історично одними з найбільш економічно спроможних регіонів в Україні, проте збройна агресія РФ призвела до припинення діяльності багатьох підприємств та міграції населення. З роками скоротився валовий продукт у регіоні, експорт та інвестиції, зросло безробіття, що негативно позначилося на добробуті населення та спроможності місцевих бюджетів виконувати соціально та економічно важливі функції. Якби не збройна агресія РФ, то валовий регіональний продукт 2018 року у Донецькій області міг би становити 252 млрд грн, або бути у 2,3 рази більшим, а в Луганській області – 113 млрд грн, або у 4,2 рази більшим. У доларовому еквіваленті різниця могла б становити 9,3 та 4,2 млрд дол. США<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> Якби Донецька та Луганська області розвивалися у середньому так само, як і інші (мирні) області України

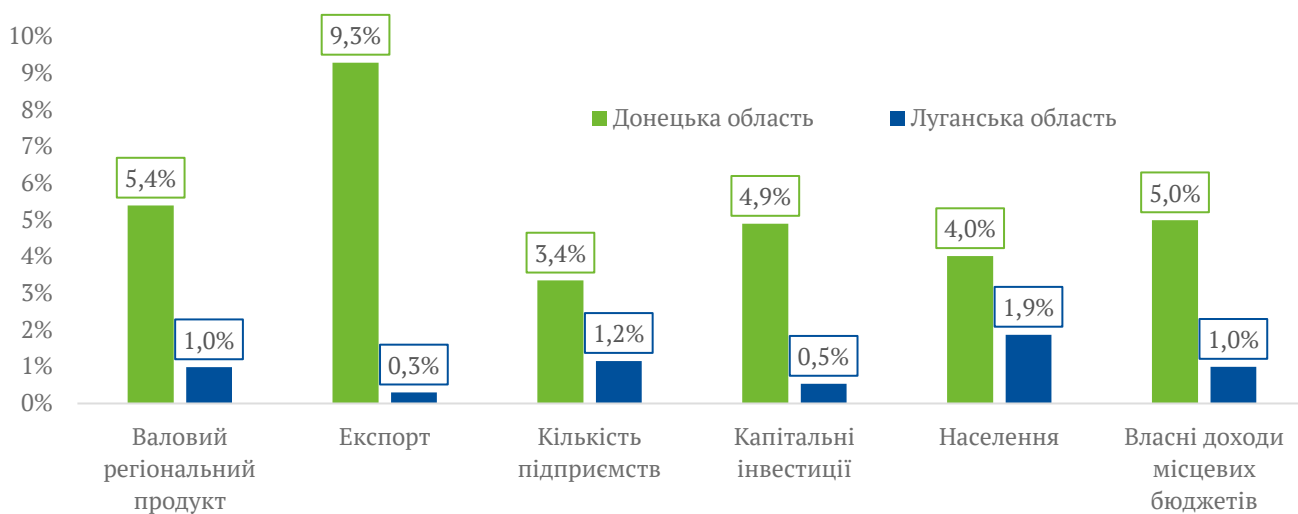
Рисунок 3.3. Населення та валовий регіональний продукт в областях України станом на 2018 рік



Джерело: Держстат, регіональні управління статистики

Примітка: не враховані тимчасово окуповані території

Рисунок 3.4. Роль Донецької та Луганської областей в Україні за основними економічними показниками, % від рівня по Україні за останніми даними



Джерело: Державна служба статистики України, Державна казначейська служба

Примітки: для ВРП — 2018 рік, експорт — 2019 рік, кількість підприємств — 2019 рік, капітальні інвестиції — 2019 рік, населення — 2020 рік, власні доходи місцевих бюджетів — 2020 рік

## Регіональний продукт

Рисунок 3.5. Розподіл валової доданої вартості за видами економічної діяльності у Донецькій та Луганській областях у 2018 році



Джерело: Держстат

Протягом 2004-2013 років питома вага Донецької області у ВВП України у середньому становила приблизно 12% (2-ге місце в Україні після Києва), а Луганської — 4% (6-те місце). Збройна агресія РФ та торговельні обмеження змінили ситуацію: упродовж 2014-2018 років Донецька область виробляла у середньому 6% ВРП, не надто змінивши свої позиції стосовно інших регіонів, пересунувшись на 4-те місце. Для Луганської області зміни були радикальнішими: вона тепер виробляє лише 1% від українського продукту. Область перейшла в аутсайтери — передостаннє місце перед Чернівецькою областю. Якщо зважити на кількість населення у регіоні, Донецька область опустилася з 3-го на 21-ше місце, а Луганська — з 10-го на останнє (це сталося через те, що найбільш економічно активними були саме ті території, які віднині не контролює Україна).

Промисловість приносить найбільшу частку доданої вартості в регіоні (48% у Донецькій області та 9% у Луганській станом на 2018 рік). Ситуація була кардинально іншою для Луганської області до втрати частини територій, адже у 2013 році там теж превалювала промисловість (34% від усієї ВДВ). Проте, на жаль, приблизно  $\frac{3}{4}$  промислових активів області залишилися на тимчасово окупованій території. Регіон також багато заробляв на оптовій та роздрібній торгівлі: у 2013 році частка регіону в Україні становила 13%, у 2018-му — лише 3%. Як бачимо на Рисунку 3.5. у Луганській області після втрати промислових територій одним із перспективних напрямів розвитку став агропромисловий комплекс. Площа сільськогосподарських угідь на підконтрольній території становить 1,4 млн га, або 73% загальної площі області.

Після захоплення територій та згортання економічної діяльності у мирній місцевості регіону кількість суб'єктів господарювання<sup>8</sup> скоротилася у Донецькій області від 2013 до 2019 року на 55% і натеper становить лише 3% від усіх по Україні, у Луганській області на 70% стало менше підприємств із часткою лише 1%.

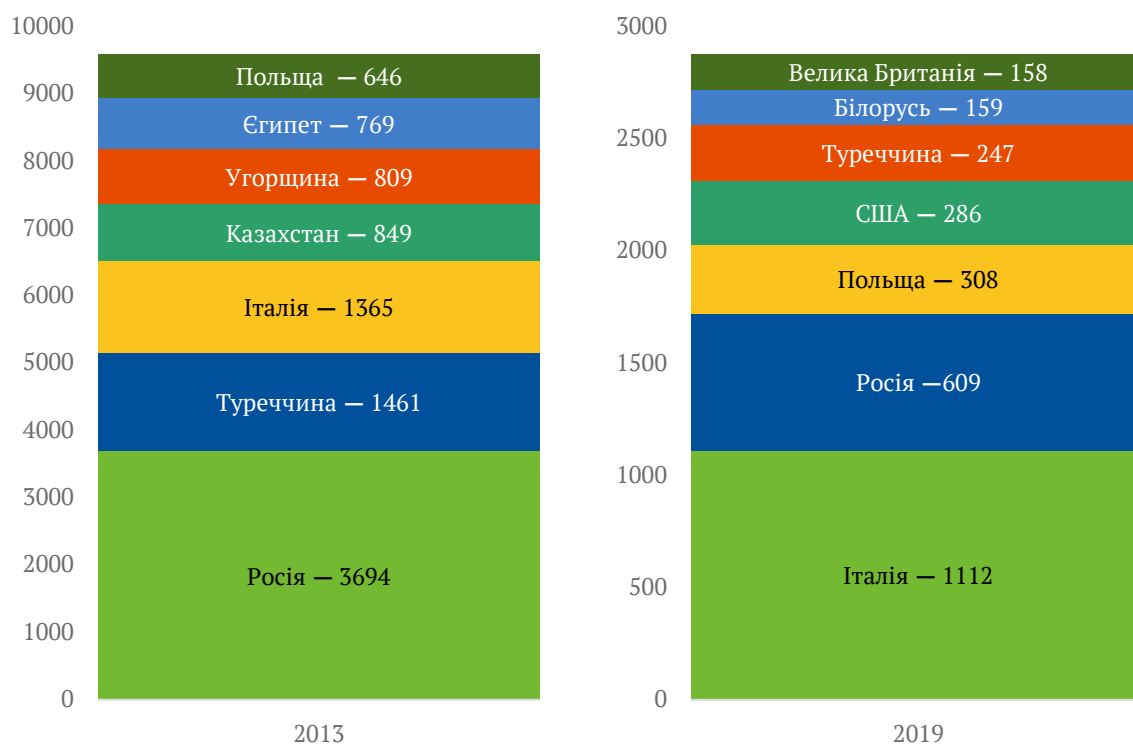
### Земельні ресурси

У структурі земельного фонду Донецької області (26,5 млн га, або майже 4,4% площі України) переважають сільськогосподарські угіддя, на територію регіону (разом із тимчасово окупованою територією) припадає 2,0 млн га сільськогосподарських угідь (майже 5% сільськогосподарських угідь України), з яких 91% — це високородючі ґрунти. Майже такі самі показники і в Луганській області, при цьому більшість земель (73,3%) використовується у сільськогосподарському виробництві.

### Зовнішня торгівля

Територія Донецької та Луганської областей має значні поклади природних ресурсів, що сприяли зародженню та швидкому розвитку промисловості в регіоні. За обліком запасів корисних копалин Донеччини майже 49% становить паливно-енергетична сировина (кам'яне вугілля, метан вугільних родовищ, газ вільний). Друге місце належить неметалічним корисним копалинам, зокрема будівельній, гірничо-хімічній, нерудній сировині для металургії тощо. На початок 2019 року Державним балансом запасів корисних копалин (вугілля) на території Луганської області, що підконтрольна владі України, обліковано 54 вугільних родовища, зокрема 12 діючих шахт різної форми власності.

Рисунок 3.6. 60% експорту з Донецької та Луганської областей за країнами, млн дол. США



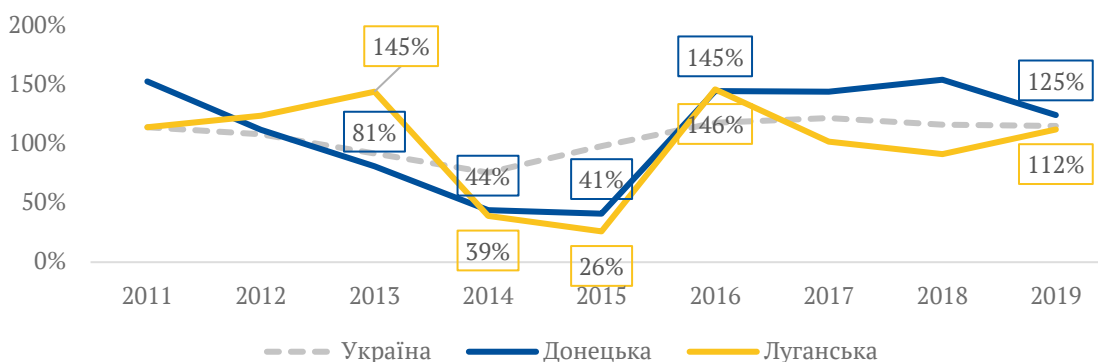
Джерело: Регіональні управління статистики

<sup>8</sup> Враховані разом юридичні особи та фізичні особи-підприємці

В експорті Донецької області переважну більшість становлять чорні метали (75% від усього експорту 2019 року), мінеральні продукти (7%), машини та обладнання (6%). Луганська область у 2019 році експортувала переважно папір та картон (28%), хімічну продукцію (19%), текстильні вироби (10%) та олію (9%).

## Капітальні інвестиції

Рисунок 3.7. Індекси капітальних інвестицій, % до відповідного періоду попереднього року



Джерело: Держстат

У 2014-2015 роках капітальні інвестиції<sup>9</sup> в регіоні згорнулися: лише за два роки падіння у Луганській області становило 90%, у Донецькій — 82%. У 2019-му обсяг капітальних інвестицій в активи підприємств у реальному вимірі в регіоні досі не піднявся до рівня 2013-го. У 2019 році на регіон припадало лише 5,4% від усіх капітальних інвестицій в Україні, тоді як у 2013-му — 15,7%.

За такої негативної динаміки підприємства фінансують інвестиції власним коштом (81% у Донецькій області та 57% у Луганській у 2019 році). Криза та збройна агресія РФ призвели до більшої ролі держави в розвитку підприємств: з 2013 до 2019 року частка державних коштів<sup>10</sup> у капітальних інвестиціях зросла з 6% до 17% у Донецькій області, а в Луганській області з 8% аж до 40%!

## Фіскальна спроможність

Доходи місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей обвалилися після втрати територій та початку кризи, яка змусила певну кількість людей покинути мирні населені пункти, а деякі підприємства закритися. Нині області збирають у 2-3 рази менше доходів, ніж до кризи, попри реформу децентралізації, що дозволяє більшій кількості доходів залишатися на місцях. Донецька область історично була більш фіскально спроможною та збирала у 2,5 рази більше доходів, ніж Луганщина. До початку збройної агресії РФ у 2012-2013 роках Донецька область мала приблизно 12% від усіх місцевих бюджетів, а Луганська — майже 5%. Від 2014-го цей показник почав падати і 2020 року становив 5% для Донецької області та лише 1% для Луганської. Попри втрати, Донецька область навіть після 2014 року «годувала» інші місцеві бюджети, тобто в області реверсна дотація була більшою за базову дотацію<sup>11</sup>(з 2015 до 2017 років). Уже з 2018 року ситуація обернулася для Донецької області, оскільки порівняно з іншими областями вона стала менш фіскально спроможною. Луганська область була історично дотаційною — у 2019 році досягла піку за період з початку реформи децентралізації,

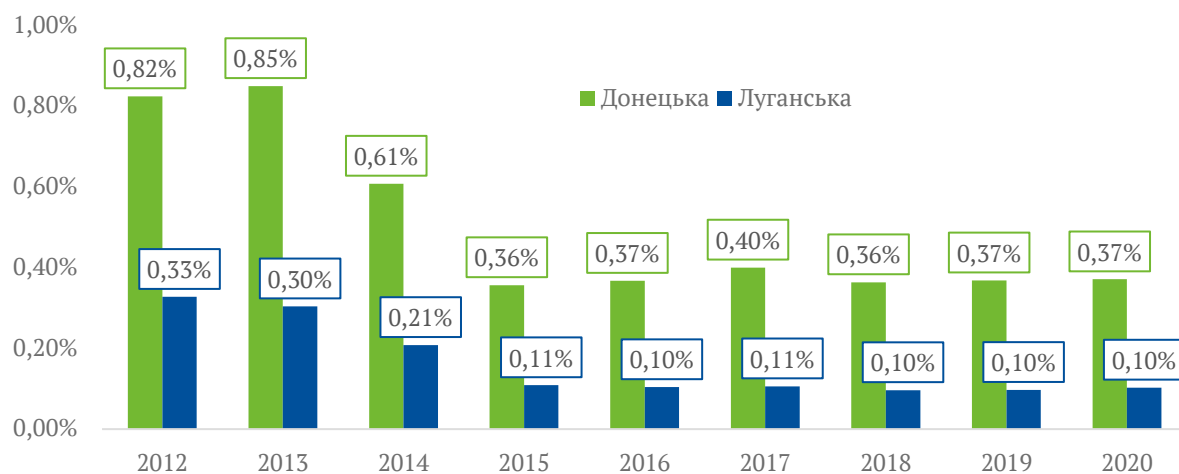
<sup>9</sup> Фактично освоєні у звітному періоді обсяги капітальних інвестицій у матеріальні та нематеріальні активи підприємств

<sup>10</sup> Враховані кошти державного та місцевих бюджетів

<sup>11</sup> Базова дотація – кошти, що місцеві бюджети отримують з Державного бюджету, реверсна – кошти, що місцевий бюджет сплачує до Державного для горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів.

коли з Державного бюджету мусили надавати дотацію у розмірі 17,9% від власних надходжень місцевих бюджетів області.

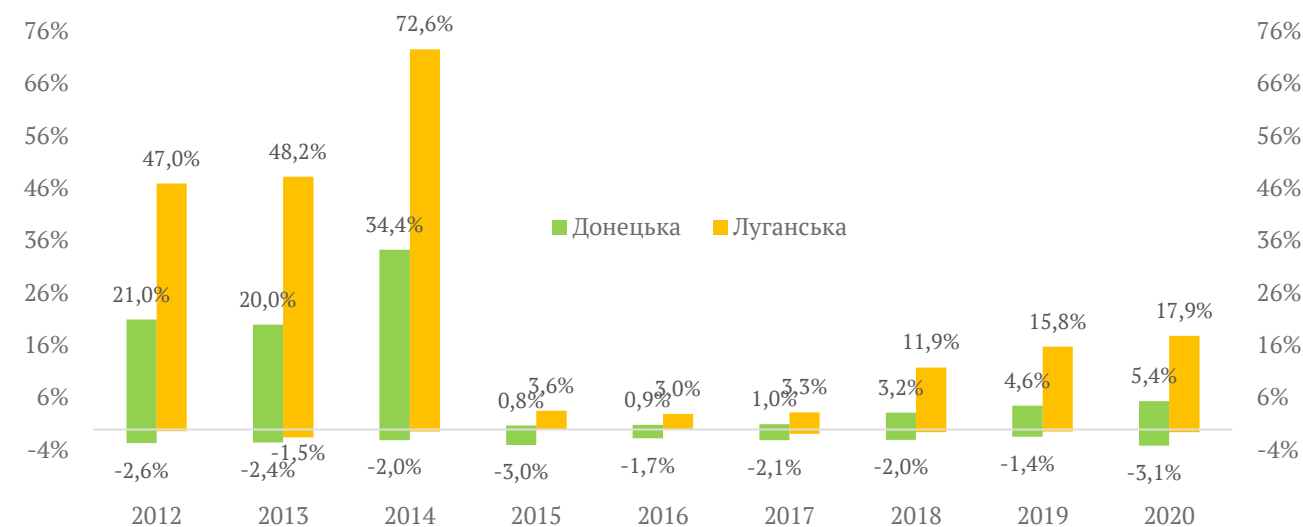
Рисунок 3.8. Власні доходи місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей<sup>12</sup>, % від ВВП України



Джерело: Державна казначейська служба, Держстат, головні управління ДКСУ в областях

Примітки: від 2014 року не враховані тимчасово окуповані території

Рисунок 3.9. Базова (додатне значення) та реверсна дотації (від'ємне значення), % до власних доходів місцевих бюджетів<sup>13</sup>



Джерело: Державна казначейська служба

### Демографічна ситуація та людський капітал

На території Донецької та Луганської областей до початку збройної агресії РФ проживало майже 6,5 млн людей (66% з якого у Донецькій області, 34% — у Луганській). Згідно з оцінками Держстату, це приблизно 14% усього населення України. Станом на зараз кількість людей, що мешкають у цьому регіоні на підконтрольній території, скоротилася до 1,5 млн осіб у Донецькій області (-65%) та до 0,7 млн осіб у Луганській (-70%). На зменшення населення продовжує впливати природне скорочення та

<sup>12</sup> Без врахування міжбюджетних трансфертів

<sup>13</sup> Без врахування міжбюджетних трансфертів

масова міграція з регіону. Станом на 2020 рік, в Україні зареєстровано 1,4 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО), переважна більшість з яких перемістилися до прилеглих територій: 35% до інших населених пунктів Донецької області та 19% Луганської області. Серед усіх переміщених осіб 50% становлять пенсіонери<sup>14</sup>. На території Донецької області, підконтрольній українській владі, з усіх ВПО 62% — це люди пенсійного віку, 15% — працездатне населення і 12% — діти, у Луганській області відповідно 72%, 12% та 8%.

Через збройну агресію РФ і розірвання торговельних зв'язків із Росією більшість підприємств були змушені згорнути діяльність, що призвело до падіння попиту на робочу силу. У 2019 році, згідно з даними Держстату, 7% усієї робочої сили України було у Донецькій та Луганській областях. Рівень безробіття у регіоні значно зріс від 2013 до 2019 року — з 8,2 до 13,6% у Донецькій області та з 6,7 до 13,7% у Луганській. Більшість населення працює в історично найбільшому секторі регіону — промисловості (30% від зайнятих у Донецькій та 24% у Луганській області), потім іде торгівля (25% у Донецькій та 28% у Луганській області). Рівень освіченості близький до середнього по Україні: 30% від всіх зайнятих мають повну вищу освіту, 31-35% мають професійно-технічну освіту.

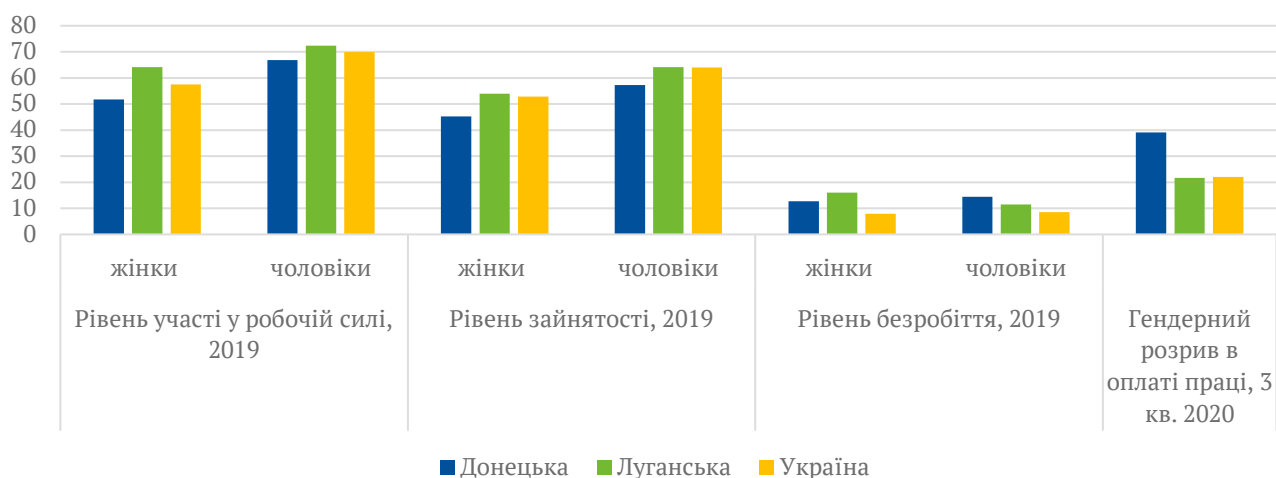
### 3.2.3. ГЕНДЕР І СОЦІАЛЬНА ІНКЛЮЗІЯ У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

У регіоні спостерігаються такі самі проблеми, що й в Україні загалом, щодо зайнятості та оплати праці жінок: жінки менше залучені до ринку праці через брак відповідних робочих місць або через відсутність потреби працювати, а якщо вони працюють, то переважно у низькооплачуваних секторах та/або посадах через горизонтальну та вертикальну професійну сегрегацію. У Донецькій області ці проблеми ще виразніші через традиційну модель розподілу ролей у домогосподарстві та індустріальну спеціалізацію області (див. Рисунок 3.10: рівень участі жінок у робочій силі та рівень зайнятості жінок набагато менший, ніж в Україні, а гендерний розрив у середньомісячній зарплаті штатних працівників майже у 2 рази вищий. У Луганській області жінки мають значно вищий рівень безробіття, ніж чоловіки у Луганській області та жінки в Україні загалом, що свідчить про значні труднощі жінок під час пошуку роботи.

Зважаючи на те, що жінки у Донецькій і Луганській областях, як і в Україні загалом, освіченіші, ніж чоловіки, та мають довшу тривалість життя, вони є важливим ресурсом для поповнення потенційних втрат у робочій силі, особливо у цих областях, де спостерігається суттєве скорочення працездатного населення, збільшення демоекономічного навантаження на наявних працівників та брак кваліфікованих працівників. Тому заходи з економічного розвитку регіону мають бути спрямовані на збільшення економічної активності жінок через створення відповідних робочих місць для найманих працівниць або залучення жінок до самозайнятості через таргетовані програми щодо жіночого підприємництва. Важливим є подолання бар'єрів для залучення жінок до ринку праці, зокрема надання доступних і якісних послуг догляду за дітьми у закладах дошкільної освіти та боротьба з проявами гендерної дискримінації.

<sup>14</sup> <https://mtot.gov.ua/ua/kilkist-zareestrovanih-vpo-stanom-na-13-kvitnja-2020-r>

Рисунок 3.10. Основні показники на ринку праці за статтю та гендерний розрив в оплаті праці штатних працівників, %



Джерело: Держстат

Крім молоді, яка традиційно потерпає від високого рівня безробіття, особливо під час економічної кризи, та осіб старшого віку з поганим здоров'ям, які мають обмежений доступ до якісних медичних послуг та часто належать до найбільш вразливих верств населення, іншими вразливими категоріями у регіоні, які потребують особливої уваги і підтримки, є внутрішньо переміщені особи. За даними НМС, серед ВПО високий рівень безробіття, у них низькі доходи порівняно з фактичним прожитковим мінімумом<sup>15</sup>. Найпроблемнішими питаннями для ВПО були брак власного житла (про що у вересні 2019 року повідомили 37% респондентів), відсутність можливості повернутися до місця свого постійного проживання (13%) та оплата комунальних послуг (9%). Хоча більшість опитаних ВПО задоволені доступністю до всіх базових соціальних послуг, найменше опитані у вересні 2019 року ВПО були задоволені доступністю медичних послуг (77%) та можливістю працевлаштування (73%). Водночас головними умовами успішної інтеграції ВПО у місцевих громадах в усіх раундах НМС залишаються житло, постійний дохід і зайнятість.

<sup>15</sup> Національна моніторингова система (НМС) в Україні діє на основі підходів Матриці відстеження переміщень (МВП) МОМ та проводить регулярне опитування ВПО ([https://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_15\\_ukr\\_screen.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_15_ukr_screen.pdf))

## 4. СВІТОВИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ КОНФЛІКТНИХ РЕГІОНІВ ТА ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОГО КОНТЕКСТУ

### 4.1. ОГЛЯД ПРАКТИК КРАЇН, ДЕ ДОЛАЛИ НАСЛІДКИ КОНФЛІКТІВ

*Економічне відновлення територій, що постраждали від збройних конфліктів, є довгим та кропітким процесом. Міжнародний досвід засвідчує, що стратегія сталого відновлення потребує значних фінансових та людських ресурсів. Втім, успішну реалізацію запланованого важко уявити без тісної співпраці великої кількості стейкхолдерів. Міжнародні фахівці наголошують на тому, що фокус таких політик має бути як на відновленні фізичного капіталу, який було знищено або пошкоджено під час конфлікту, так і людського, культурного та соціального капіталу та інтеграції територій до загальнонаціонального інформаційного простору. Серед практик, що можуть знайти своє застосування в Україні, можна виокремити страхування від ризику бойових дій в Ізраїлі, відновлення інфраструктури та розмінування територій у Косові, мікрофінансування у Боснії і Герцеговині, успішні стратегії «справедливої трансформації» вугільних регіонів у Німеччині.*

#### Життя в умовах конфлікту

Складно уявити економічний розвиток, коли загострення конфлікту може початися будь-коли. Саме тому уражені конфліктом країни пропонують систему страхування для населення та бізнесу на випадок відновлення бойових дій. Наприклад, страхова галузь в Ізраїлі переважно обслуговує два види ризиків: землетруси і бойові дії (терористичні атаки). Через постійну загрозу загострення конфлікту була створена система компенсацій — спеціальний державний фонд, який фінансується коштом платежів з податку на майно. Таким чином держава відшкодовує збитки, завдані бойовими діями майну громадян та бізнесів. Ізраїльські страхові виплати внаслідок бойових дій відшкодовують пряму та непряму шкоду. Пряма шкода стосується матеріальних або фізичних втрат. Масштаби збитків оцінюють спеціальні інженери, після чого власник втраченого майна може обрати між фінансовою компенсацією (ринкова оцінка майна) та реставрацією (якщо йдеться про нерухомість). Відшкодування втраченого домогосподарствами майна обмежено 20 тис. євро. Право на компенсацію за пряму шкоду мають як громадяни країни, так і іноземці.

Непряма шкода стосується втрати доходів або неотримання прибутку внаслідок воєнних дій. Наприклад, це можуть бути негативні наслідки для туризму та сільського господарства. Право на компенсацію за непрямі збитки мають підприємства, що межують регіоном у зоні ураження, суб'єкти, працівники яких проживають в ураженому регіоні, а також суб'єкти господарювання та підприємства, які розташовані за межами регіону, але не мають можливості використовувати активи, розміщені у зоні бойових дій. Підприємства можуть подати на відшкодування непрямих збитків за чотирма напрямками: компенсація заробітної плати (сума компенсацій розраховується з заробітної плати працівників у розмірі 145% за кожний відсутній день); компенсація на основі ПДВ (сума компенсацій оцінюється на основі різниці ПДВ поточного року та ПДВ, що було стягнуто того самого місяця попереднього року, коли збитків від війни чи терористичного акту не було; максимальна компенсація становить 0,5 млн євро); індивідуальна компенсація (передбачає розроблення конкретного рішення для відповідного бізнесу на основі особливих обставин); компенсація за особливі зусилля (цей метод створено для підприємств, які не мали змін у доходах порівняно з попереднім періодом, але зазнали додаткових витрат для підтримки своєї активності на тому самому рівні; підприємство має право на

компенсацію у розмірі витрат на спеціальні заходи). Але система відшкодування збитків працює не для всіх суб'єктів господарювання. Не мають права подавати на компенсацію бюджетні та медичні установи, державні корпорації, заклади вищої освіти та неприбуткові організації<sup>16</sup>.

На додаток у країні дуже розвинене приватне страхування. Деякі компанії пропонують страхування від специфічних ризиків, таких як ракетні атаки.

### **Відновлення фізичного капіталу**

*Інфраструктура.* Відновлення інфраструктури (постачання електроенергії та води, надання послуг мобільного зв'язку) є одним із першочергових завдань у постконфліктному відновленні регіонів, адже це сприяє швидкому поверненню населення до звичного життя.

Після конфлікту у Косові лише 50% населення мало прямий доступ до води. За відновлення водопостачання взялася Тимчасова адміністрація ООН (UNMIK). До успіхів UNMIK можна зарахувати заходи з управління водними ресурсами (WRM), які лібералізували комунальний сектор і запровадили високі міжнародні адміністративні та експлуатаційні стандарти. Також позитивним було надання водопостачальним компаніям субсидій, поки вони не вийшли на достатній рівень доходів.

Однак технічне відновлення водопостачання не врахувало необхідність зниження соціально-психологічної напруженості в регіоні. Центральна компанія, що керувала водопостачанням, розділилася на дві: одна відповідає за водопостачання в албанській частині міста (південній), а друга – у сербській (північній). При цьому єдина водоочисна споруда була розташована у південній частині міста, тобто південна водопостачальна компанія продовжувала постачати воду північним територіям, де більшість населення серби, не отримуючи плату за це. UNMIK хотіла інтегрувати північну мережу до нової регіональної структури водопостачання, домовившись виплачувати субсидію сербській водопровідній компанії. Передбачалося, що обидві сторони співпрацюватимуть, адже кожна зацікавлена в економічних вигодах, а водна реформа матиме позитивний вплив на миротворчий процес, зменшивши напруженість між північчю і півднем.

Але фактично співпраця була зірвана через невирішену етнополітичну проблему: сербський персонал заявив, що вважає себе частиною Сербії і тому не працюватиме з владою Косова. Цей приклад демонструє, що вирішальною є не лише фінансова мотивація, але й готовність суб'єктів об'єднати свої зусилля<sup>17</sup>.

Після десяти років збройного конфлікту уряд Сирії, який натеper контролює майже дві третини території, назвав своїм пріоритетом відновлення транспортної інфраструктури. Мережа сирійських залізниць становить понад 2,4 тис. км, і до початку воєнних дій країна мала залізничний зв'язок з Туреччиною та Іраком. Одним із способів відновлення залізниці є економічна співпраця з Китаєм. Від 2017 року Пекін збільшував обсяг гуманітарної допомоги, проводив торговельні ярмарки, присвячені проектам відновлення, і виділяв кошти на створення промислових парків, закладаючи основу для майбутніх економічних відносин з країною<sup>18</sup>. Нещодавно президент Сирії заявив про намір приєднатися до ініціативи «Нового шовкового шляху». Уряд розробив шість інфраструктурних проектів відповідно до китайської методології. Головною перешкодою є пошкодження залізничних

<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/daf/fin/insurance/Israel-Terrorism-Risk-Insurance.pdf>

<sup>17</sup> Krampe, Florian. "Water for peace? Post-conflict water resource management in Kosovo." *Cooperation and Conflict* 52, no. 2 (2017): 147-165

<sup>18</sup> <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020RP11/>

колій: на багатьох лініях навіть відсутні рейки, які були розкрадені або знищені. Передбачається, що відновлення залізниці поживить торгівлю і спонукатиме до відновлення економіки, тому майже 1,8 тис. км. залізничних шляхів відремонтують найближчим часом, адже існує взаємовигідна зацікавленість у відновленні роботи залізничної лінії Триполі-Хомс<sup>19</sup>.

*Земля.* Зазвичай довготривалою перешкодою у розвитку регіону, особливо сільськогосподарського сектору, є процес розмінування уражених конфліктом територій. Очистити понад 30 млн м<sup>2</sup> землі лише за три роки вдалося Косову. У 1999 році UNMIK заснувала у Косові координаційний центр з протимінної діяльності (МАСС). Центр не мав власних коштів, він здійснював координаційну діяльність інших організацій, які надавали всю необхідну техніку, спеціалістів та інші ресурси. Компанія HALO Trust обстежувала землі, Mine-Tech проводила операції з розмінування, Червоний Хрест, ВООЗ та Handicap International організували інформаційні кампанії серед населення і допомагали постраждалим.

Косоварську розмінувальну операцію назвали найуспішнішою в історії, адже поєднала розмінування, інформаційні кампанії, допомогу постраждалим та адвокацію. Метою програми було не повне розмінування території (бо це тривало б 30-50 років), а швидка та ефективна мінімізація негативного впливу на цивільне населення. Після розмінування громадяни продовжували періодично знаходити розкидані міни чи боєприпаси, але вони були навчені безпечній поведінці у такій ситуації<sup>20</sup>.

*Будівлі.* Відновлення житла є одним із перших кроків економічного відновлення після конфлікту. У Косові всім процесом відбудови керувала комісія ООН за участі ЄС та міжнародних організацій, що дозволило залучити у 1999-2001 роках дуже багато економічних та людських ресурсів у Програму реконструкції житла (HRP). Найуспішнішою практикою можна вважати заснування Муніципального житлового комітету (МЖК), який створив демократичне середовище для нормалізації житлової ситуації, надаючи допомогу найбільш вразливим верствам населення. МЖК був координаційним центром для потенційних бенефіціарів, неурядових організацій, місцевого самоврядування та тимчасових установ центрального уряду. Недоліками цього органу були тривалі бюрократичні процедури та зв'язок «зверху донизу», які донори намагалися обійти. Першим завданням було надання прихистку для мешканців майже 100 тис. зруйнованих будинків.

За рік більше третини зруйнованих будинків відновили здебільшого коштом Європейського агентства реконструкції. Не минуло без критики: наприклад, через імпорту усіх будівельних матеріалів із сусідніх країн відновлення місцевої будівельної галузі сповільнювалося. До того ж місцеве населення не залучали до процесів планування та відбудови. Кваліфіковану робочу силу запросили з-за кордону<sup>21</sup>.

## **Розвиток людського капіталу**

*Переміщене населення та мігранти.* Переміщення населення з територій, уражених збройною агресією РФ, загрожує втратити людський капітал. Примусова міграція залишає людей без засобів існування, обмежує доступ до медичних послуг і освіти та підвищує рівень економічної вразливості. Людський капітал також втрачається внаслідок добровільної міграції кваліфікованої робочої сили. У 1999 році майже 600 тис. мешканців Косова стали біженцями, іще 400 тис. стали внутрішньо переміщеними

<sup>19</sup> <https://middle-east-online.com/en/syrian-railways-slowly-being-revived>

<sup>20</sup> The Kosovo MACC: "The Most Successful Mine Action Pr CC: "The Most Successful Mine Action Program Ever" <https://commons.lib.jmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2249&context=cisr-journal>

<sup>21</sup> Minervini, Corrado. "Housing reconstruction in Kosovo." *Habitat International* 26, no. 4 (2002): 571-590.

особами. Разом ці дві групи становили половину населення країни<sup>22</sup>. Спеціальні привілеї були надані сербам, які переселялися або поверталися до Косова, зокрема надання позик та безкоштовних земельних ділянок<sup>23</sup>. Протягом трьох тижнів після підписання мирного договору понад 600 тис. біженців знову повернулися до Косова<sup>24</sup>.

*Боротьба з неформальною зайнятістю.* Серйозним викликом після завершення збройної агресії РФ є ризику поширення тіньової зайнятості. У Боснії і Герцеговині, наприклад, офіційна зайнятість після воєнних дій залишалася на рівні 600 тис. осіб, водночас зайнятість у неформальному секторі зростає більш ніж удвічі, з 200 тис. у 1998-му до 500 тис. у 2005-му. У Косові понад чверть працівників були зайняті у неформальному секторі, через що Світовий банк радив реформувати систему державних інспекцій, яка до цього лише спонукала фірми і надалі залишатися в тіні та не створювати нові робочі місця офіційно. Низька готовність сплачувати податки часто пов'язана з незадовільною якістю державних послуг<sup>25</sup>. Приклади інших країн свідчать, що підвищення прозорості державних інституцій та рандомізація розподілу інспекторів, які перевіряють фірми, можуть стати дієвими інструментами. Важливо також дебюрократизувати системи акредитації та сертифікації для бізнесів, що могло би полегшило їхній розвиток.

### **Відновлення банківсько-фінансових операцій**

*Мікрофінансування.* Під час конфліктів, особливо збройних, фінансові установи часто припиняють свою діяльність та не поспішають повертатися, тому створення умов для функціонування альтернативних кредитно-фінансових установ є важливим для швидкого розвитку регіону. Міжнародний досвід показує, що мікрофінансування є дієвим інструментом для стимулювання самозайнятості та мікропідприємництва, особливо серед малозабезпечених і вразливих верств населення, які є некредитоспроможними чи не мають фізичного доступу до банків.

Позитивний досвід був у постконфліктній Боснії і Герцеговині. Метою програми Local Initiatives Project (LIP), ініційованої Світовим банком, було надання фінансування для заснування власної справи та зменшення залежності від державного соціального забезпечення. За п'ять років після закінчення конфлікту мікрокредитні організації надали понад 50 тис. позик майже 20 тис. клієнтам на загальну суму 67 млн. дол. США. За наступні п'ять років програмою скористалися більш ніж 80 тис. людей, половина з яких жінки, на загальну суму 620 млн. доларів. Завдяки LIP було створено майже 200 тис. нових робочих місць у регіоні<sup>26</sup>.

*Грошові перекази з-за кордону.* Перекази від родичів з-за кордону є важливим фінансовим джерелом для багатьох сімей на постконфліктних територіях. Дослідження засвідчують, що одержувачі грошових переказів витрачають більше на освіту, здоров'я та житло, ніж, наприклад, на харчі<sup>27</sup>. Політика щодо розвитку конфліктних регіонів має полягати у зменшенні бар'єрів та транзакційних витрат для отримання переказів від фізичних осіб. Це може бути спрощення декларування доходів від

<sup>22</sup> <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1801>

<sup>23</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F62789D9FCC56FB3C1256C1700303E3B-thekosovoreport.htm>

<sup>24</sup> <https://www.unhcr.org/3c6914bc5.pdf>

<sup>25</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/en/814361497466817941/pdf/Kosovo-Jobs-Diagnostic.pdf>

<sup>26</sup> World Bank, 2000a. World Bank. 2000a. "Bosnia-Herzegovina Local Initiative (Microfinance) Project II." Project Information Document, Report no. PID 9742. World Bank, Washington, DC. [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2000/12/15/000094946\\_00121302000853/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2000/12/15/000094946_00121302000853/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

<sup>27</sup> Adams, 2005

переказів, розвиток цифрової інфраструктури для здійснення банківських операцій та залучення у регіон постачальників послуг на конкурентних умовах<sup>28</sup>.

### **«Справедлива трансформація» регіону**

Часто стратегія післяконфліктного відновлення територій передбачає розбудову за новою економічною моделлю і враховує сучасні світові тренди. Прикладом такої моделі є «справедлива трансформація» вугільних регіонів у постіндустріальних країнах. Зменшення використання вугілля для виробництва електроенергії є великим кроком для зупинення глобального потепління, тому багато розвинених країн давно розпочали заходи зі скорочення частки вугільної промисловості в економіці, враховуючи можливі соціально-економічні та екологічні наслідки.

Найяскравішим прикладом є Рурська область у Німеччині. План зі справедливої трансформації вугільного регіону, де ще на початку 70-х років на шахтах працювало понад 150 тис. людей, передбачав консервацію шахт та перетворення прилеглих зон у громадські простори, вивільнення та перенавчання працівників, активну підтримку приватного сектору, відкриття університетів, науково-дослідницьких центрів та індустріальних парків. Сьогодні на шахтах регіону Рейн-Рур працює майже 4,5 тис. людей, здебільшого це адміністративна робота. Вивільнені шахтарі отримали компенсаційні соціальні пакети, а ті, хто обрав перенавчання, знайшли себе в інших сферах. Диверсифікація економіки продовжилась шляхом визначенням пріоритетних галузей розвитку. Наприклад, почав активно розвиватися логістичний бізнес завдяки вигідній географічній позиції регіону на перетині торговельних шляхів Європи<sup>29</sup>.

На сьогоднішній день в Україні вже існують стратегії з трансформації вугільних регіонів. Уряд планує продовжувати ліквідацію неприбуткових вугледобувних підприємств. Згідно з Енергетичною стратегією до 2035 року, заходи із закриття збиткових шахт повинні завершитися до 2025 року, а для кожного об'єкта має бути ухвалений план з мінімізації економічних, соціальних та екологічних наслідків. Проте перші етапи плану (до 2020 року) не були виконані повною мірою.

Попередні закриття вугледобувних підприємств в Україні проводилися без адекватного плану з подолання соціально-економічних наслідків у регіоні, а процес ліквідації часто починався без попередніх консультацій з місцевою владою та населенням. Наприклад, закриття шахти «Матроська» у 2005 році під Лисичанськом призвело до поступового вимирання невеликого населеного пункту: за 13 років там закрили школу, дитячий садок, лікарню та пошту. залишилися тільки продовольчий магазин та бібліотека.

Закриття гірничодобувних підприємств Волинської області на початку 2000-х супроводжувалося створенням спеціального режиму інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку. Завдяки політиці залучення інвестицій у місті почали відкриватися нові підприємства, а представники місцевої влади неодноразово наголошували, що саме надання області статусу території пріоритетного розвитку допомогло подолати негативні наслідки ліквідації вугільних підприємств.

На шахтах Донецької та Луганської областей працює майже 30 тис. людей. Реструктуризація вугільної галузі — невід'ємна частина економічної трансформації регіону. Зменшення дотаційності підприємств вугільної галузі через їх модернізацію є важливим першим кроком. При цьому потрібно забезпечення протидії екологічним наслідкам - водовідведення на шахтах, що будуть закриті.

<sup>28</sup> Collier, Paul and Anke Hoeffler. 2004a. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56(4): 563–595

<sup>29</sup> Аналітичне дослідження «Досвід трансформації шахтарських регіонів: рекомендації для України»

Важливим є також залучення місцевої та центральної влади до подолання негативних соціально-економічних наслідків. Органи місцевого самоврядування можуть ініціювати програми з перекваліфікації для вивільнених шахтарів, сприяти диверсифікації економіки регіону через посилення кооперації між бізнесом та державою. Для проведення реформ також необхідно заручитися підтримкою міжнародних партнерів (наприклад, розробити програму міжнародної технічної допомоги, передбачити у бюджетах можливість для співфінансування)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Аналітичне дослідження «Досвід трансформації шахтарських регіонів: рекомендації для України»

## 5. ОГЛЯД НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Чинне законодавство України, що регулює статус тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях (та статус внутрішньо переміщених осіб), дає чіткі законодавчі визначення тимчасово окупованих територій (надалі — ТОТ) і їхнього статусу та внутрішньо переміщених осіб і їхнього статусу.

**Статус ТОТ.** Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII від 18 січня 2018 року визначає межі ТОТ, способи забезпечення державного суверенітету, основні напрями захисту прав і свобод цивільного населення, визначення режимів функціонування територій (районів, зон) у Донецькій та Луганській областях: лінія зіткнення, тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях, район бойових дій, зони безпеки, прилеглі до району бойових дій.

Спеціальні нормативні акти визначають межі ТОТ (Указ Президента України № 32/2019 від 7 лютого 2019 року «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях»), порядок в'їзду-виїзду з ТОТ (Постанова Кабінету Міністрів України №815 від 17 липня 2019 року «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій»).

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1085-р від 07.11.2014 року «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» визначає перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення

Визначення ВПО. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20 жовтня 2014 року містить визначення внутрішньо переміщених осіб, гарантії дотримання прав і свобод ВПО, порядок обліку ВПО, забезпечення всіх прав і свобод, передбачених Конституцією України для громадян України та встановлює заборону дискримінації.

Порядок оформлення і надання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 509 від 1 жовтня 2014 року, врегулював питання процедури отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Реалізація державної політики на тимчасово окупованих територіях забезпечується наступним законодавчим регулюванням.

Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII від 03 лютого 2015 року визначає статус, правову основу діяльності та призначення військово-цивільних адміністрацій, повноваження військово-цивільних адміністрацій (зокрема їхній особливий статус — поєднання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування та реалізацію низки повноважень військово-цивільного характеру).

Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 376 від 8 червня 2016 року регулює основні напрями державної політики, за які відповідає профільне Міністерство: взаємодія з

міжнародними гуманітарними організаціями у сприянні надання гуманітарного доступу та проведення гуманітарних операцій; розроблення, загальне керівництво й контроль за розробленням державних цільових програм з економічного відновлення і відновлення миру; проведення моніторингу та оцінки ефективності заходів із відновлення та розбудови миру на територіях, які зазнали негативного впливу внаслідок збройної агресії РФ, тимчасової окупації тощо.

Для посилення державного впливу на процеси забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості в Україні ухвалили та є чинними наступні нормативні акти: Указ Президента України № 534 від 01 грудня 2016 року «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері», Розпорядження Кабінету Міністрів України від № 179-р 21.03.2018 року «Про затвердження Плану заходів щодо зміцнення національної єдності, консолідації українського суспільства та підтримки ініціатив громадськості у зазначеній сфері» та Розпорядження голів ОДА щодо розроблення обласних Планів дій на період 2018-2021 роів (на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів) «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості в цій сфері».

Законодавче регулювання процесу інтеграції забезпечується наступними нормативними документами. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797 від 5 серпня 2015 року «Про схвалення звіту спільної місії Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй та Світового банку, оцінки шляхів відновлення та розбудови миру в Україні», яке містить огляд пріоритетів відновлення та розбудови миру в Україні, висновки щодо стратегічних компонентів: 1) інфраструктура та соціальні послуги; 2) економічне відновлення; 3) соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека, описує наскрізні проблеми та пріоритети політики, необхідні інституційні заходи, стратегію та механізми фінансування.

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 892-р від 31 серпня 2016 року «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» та Постанова Кабінету Міністрів України № 1071 від 13 грудня 2017 року «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» містять конкретні завдання соціального, економічного характеру, заходи та індикатори, а також необхідні обсяги робіт та джерела їхнього фінансування.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 8-р від 11 січня 2017 року «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» закріплено основний напрям державної політики реінтеграції на територіях, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: це забезпечення прав осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях, на вільний доступ до освіти, створення власного культурного простору.

Розпорядження Кабінету Міністрів № 539-р від 26 липня 2018 року України «Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей» затверджує інформаційну стратегію стосовно підконтрольних Україні територій та тимчасово окупованих територій.

Розпорядження Кабінету Міністрів України № 909-р від 15 листопада 2017 року «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» встановлює стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Постанова Верховної Ради України № 188-IX від 4 жовтня 2019 року «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» містить цілі для кожного Міністерства Кабінету Міністрів України, однак це переважно цілі соціального характеру, без завдань (механізмів для їхньої реалізації) щодо відновлення інфраструктури ТОВ та інформаційного впливу.

Чинне законодавство також доволі детально регламентує питання соціального захисту ВПО та їхніх окремих категорій.

Зокрема, питання соціального захисту багатодітних та малозабезпечених сімей, малозабезпечених осіб, осіб з інвалідністю, пенсіонерів та інших найвразливіших категорій населення регламентують наступні нормативні документи.

Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 1 червня 2000 року регламентує питання соціального захисту малозабезпечених сімей внутрішньо переміщених осіб, зокрема багатодітних, через надання їм допомоги з урахуванням сукупного доходу та майнового стану сім'ї.

Постанова Кабінету Міністрів України № 256 від 12 квітня 2017 року «Деякі питання використання коштів державного бюджету для виконання заходів із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення» регламентує питання надання одноразової матеріальної допомоги непрацюючим малозабезпеченим особам, особам з інвалідністю та дітям з інвалідністю, які отримують пенсію та/або державну соціальну допомогу відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» і «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю».

Постанова Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 року (із змінами) «Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини» передбачає норму щодо взяття на квартирний облік та забезпечення житлом за місцем взяття на облік ВПО дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, яким виповнилося 16 років, а також осіб серед їх числа.

Цільова підтримка пенсіонерів та отримувачів інших видів соціальних виплат регламентується найбільш дискусійними нормативними документами, стосовно протиправності норм, що у них містяться, ухвалили найбільшу кількість судових рішень: Постанова Кабінету Міністрів України № 365 від 08 червня 2016 року «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», яка затвердила Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, та Постанова Кабінету Міністрів України № 637 від 5 листопада 2014 року «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам».

Державна підтримка осіб, які втратили житло або вимушені були залишити власні домівки, здійснюється за двома напрямками: 1) покриття витрат на проживання внутрішньо переміщеним особам / надання у тимчасове користування житлових приміщень для тимчасового проживання ВПО та на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива; 2) компенсація за зруйноване житло.

Реалізацію цих напрямків регламентує: Постанова Кабінету Міністрів України № 505 від 01 жовтня 2014 року «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» (встановлює механізм надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, зокрема

на оплату житлово-комунальних послуг на період від дня звернення за її призначенням по місяць зняття з такого обліку включно, але не більше, ніж на шість місяців), Постанова Кабінету Міністрів України № 582 від 26 червня 2019 року «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» затверджує Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядок надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, Постанова Кабінету Міністрів України № 848 від 21 жовтня 1995 року «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» визначає механізм надання ВПО житлової субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Порядок компенсації за зруйноване житло встановлений Постановою Кабінету Міністрів України № 767 від 2 вересня 2020 року «Питання виплати грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації» та Постановою Кабінету Міністрів України № 947 від 18 грудня 2013 року «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації».

Державна цільова підтримка дітей, зареєстрованих як ВПО, регламентується Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» № 425-VIII від 14 травня 2015 року, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб» № 474-IX від 16 січня 2020 року, Постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 5 квітня 2017 року «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», Постановою Кабінету Міністрів України № 975 від 23 листопада 2016 року «Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти», Постановою Кабінету Міністрів України № 1045 від 28 грудня 2016 року «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти».

Державна підтримка ВПО здійснюється, зокрема, через затвердження механізму додаткової підтримки конкурентоспроможності на ринку праці внутрішньо переміщених осіб та заходів сприяння їхньої зайнятості. Зокрема, стаття 26 Кодексу законів про працю України містить заборону призначати випробування внутрішньо переміщеним особам. Закон України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб» № 245-VIII від 5 березня 2015 року встановлює заходи сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України № 207 від 20 березня 2013 року «Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності осіб на ринку праці» та Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України № 1716 від 07 вересня 2020 року «Про затвердження Переліку професій, спеціальностей, для навчання за якими може бути виданий ваучер» визначають механізм видачі центрами зайнятості ваучерів для підтримання конкурентоспроможності

на ринку праці осіб з числа ВПО працездатного віку за відсутності відповідної роботи. Також чинне законодавство встановлює механізми компенсації роботодавцю витрат на оплату праці ВПО (Закон України «Про зайнятість населення» № 5067-VI від 05 липня 2012 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» № 696 від 08.09.2015 року) та компенсацію роботодавцю витрат на компенсацію навчання ВПО (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» № 696 від 08.09.2015 року).

Чинне законодавство щодо державної стратегії економічного розвитку регіону затверджує: 1) тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення (Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» № 1669-VII від 2 вересня 2014 року); 2) державну цільову Програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, державну Концепцію розвитку регіону, Цілі сталого розвитку регіону (Постанова Кабінету Міністрів України № 1071 від 13 грудня 2017 року «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», Розпорядження Кабінету Міністрів України № 892-р від 31 серпня 2016 року «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», Указ Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 року «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»).

Найбільш деталізованим нормативним документом та конкретним щодо бачення розвитку регіону є Концепція економічного розвитку Донецької та Луганської областей, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1660-р від 23 грудня 2020 року «Про схвалення Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей».

Чинне законодавство України не містить чітких правил регулювання економічної взаємодії з ТОТ, державна підтримка суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції, обмежена тимчасовими заходами, встановленими Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» № 1669-VII від 2 вересня 2014 року.

Особливості державної податкової політики стосовно тимчасово окупованих територій. Зміни у податковій політиці також не зазнали суттєвих змін. Чинний Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» № 1989-VIII від 23 березня 2017 року передбачає очевидні та несуттєві податкові поступки для фізичних осіб та суб'єктів господарювання, зокрема:

Зупинення нарахування штрафних (фінансових) санкцій на період проведення антитерористичної операції стосовно окремих категорій платників податків, місцем перебування (місцем проживання) яких станом на 14 квітня 2014 року була тимчасово окупована територія та/або територія населених пунктів на лінії зіткнення і які станом на 1 січня 2017 року не змінили своє місце перебування (місце проживання) із зазначених територій на іншу територію України.

Скасування вимоги сплати податку на нерухоме майно та плати за землю.

Звільнення від оподаткування ПДВ вартості необоротних активів, придбаних (збудованих, споруджених, створених) до 14 квітня 2014 року і які станом на 1 січня 2017 року перебувають на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, не вважаються призначеними для використання у негосподарській діяльності чи невірними необоротними активами.

При цьому щонайменше дві податкові новації цього Закону є спірними, зокрема, законодавча заборона на повернення вже сплаченого податку на нерухоме майно та плати за землю, що були сплачені до ухвалення цього Закону. Ці норми оскаржують платники податків. Окрім того, Конституційний Суд України окремі положення цього Закону визнав неконституційними.

Норми щодо звільнення від оподаткування ПДВ вартості необоротних активів, придбаних (збудованих, споруджених, створених) до 14 квітня 2014 року і які станом на 1 січня 2017 року розташовані на тимчасово окупованій території та/або території населених пунктів на лінії зіткнення, також є об'єктом багатьох податкових спорів: Державна фіскальна служба, зокрема, вважає, що зазначені необоротні активи, що були знецінені у бухгалтерському обліку до нульової вартості, підлягають оподаткуванню ПДВ.

Особливості державної податкової політики стосовно територій, що розташовані на лінії зіткнення (перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, наведені у Додатку 2 до розпорядження Кабінету Міністрів України № 1085 від 7 листопада 2014 року (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України №79-р від 7 лютого 2018 року).

Відповідно до вимог Закону України № 466-IX від 16 січня 2020 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві», внесено зміни до порядку оподаткування щодо місцевих податків і зборів для платників податків. Зокрема, встановлено, що від 1 березня 2020 року об'єктом оподаткування та об'єктом самостійного нарахування та відповідної звітності для юридичних осіб є: 1) об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, розташовані на території населених пунктів на лінії зіткнення, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, які не є земельними ділянками; 2) земельні ділянки державної та комунальної власності, з яких стягується земельний податок та орендна плата.

Закон затверджує базові ставки оподаткування земельним податком та податком на нерухоме майно (якщо органи місцевого самоврядування населених пунктів на лінії зіткнення не ухвалили рішення про встановлення ставок земельного податку на 2020 рік, то такий податок до ухвалення відповідного рішення сплачується відповідно до таких базових ставок), зокрема:

- у розмірі 0,01% нормативно грошової оцінки земельної ділянки;
- у розмірі 0,5% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня 2020 року, за 1 квадратний метр бази оподаткування.

Також встановлено, що від 01 липня 2020 року платники єдиного податку усіх чотирьох груп при наданні нерухомого майна в оренду не звільняються від нарахування, сплати та подання податкової звітності з податку на майно щодо земельного податку.

Водночас Закон містить істотний недолік: він зрівнює все нерухоме майно, що розташоване на лінії зіткнення, тобто не вирізняє якість земель, які є об'єктом оподаткування, та можливість юридичних осіб-платників земельного податку (орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної

власності) використовувати об'єкти нерухомого майна у своїй господарській діяльності. Зокрема, території, що є забрудненими у визначенні Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» № 2642-VIII від 6 грудня 2018 року, підпадають під дію цього Закону, і юридичні особи-платники земельного податку змушені сплачувати такий податок, не маючи можливості використовувати ці земельні ділянки у своїй господарській діяльності.

Цю неузгодженість має виправити Проект Закону «Про державну політику перехідного періоду», який розроблений Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та який нині перебуває на розгляді для надання пропозицій центральними органами виконавчої влади, державними службами та фондами, місцевими органами влади, науковцями, міжнародними організаціями, громадськими організаціями, експертним середовищем, судовими органами, прокуратурою, органами військового управління, представництва Президента України в АРК. Зокрема, частина 6 статті 58 Проекту Закону передбачає, що фізичні особи та суб'єкти господарювання звільняються від плати за землю (земельний податок та орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності) за земельні ділянки, які:

- розташовані на тимчасово окупованих територіях;
- розташовані на території територіальних громад на лінії розмежування;
- є забрудненими територіями (у визначенні, наведеному в Законі України «Про протимінну діяльність в Україні»);
- розташовані у Донецькій чи Луганській областях на відстані до трьох кілометрів від лінії розмежування.

Окрім того, Проект Закону передбачає інші податкові новації та пільги для територій Донецької та Луганської областей, які визнано територіями пріоритетного розвитку, зокрема, щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності, визнання безнадійною (такою, що підлягає списанню) податкової заборгованості зі сплати податків, зборів та обов'язкових платежів на період від дати тимчасової окупації до дати деокупації тощо.

Також серед зареєстрованих податкових новацій є ініціатива щодо звільнення від оподаткування військовим збором осіб, які проживають на лінії зіткнення, що відображено у Проекті Закону про внесення зміни до Податкового кодексу України (щодо звільнення від оподаткування військовим збором осіб, які проживають на лінії зіткнення) № 2118 від 11 вересня 2019 року. Проект Закону на опрацюванні та очікує на експертний висновок.

Зважаючи на викладене, можемо зробити висновок, що питання статусу тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та статусу внутрішньо переміщених осіб законодавчо врегульоване та не потребує змін або уточнень.

Щодо соціального захисту окремих категорій внутрішньо переміщених осіб, зокрема пенсіонерів та отримувачів інших видів соціальних виплат, регламент (процедура) надання/отримання таких виплат та процедура ідентифікації отримувачів потребує додаткового аналізу та, можливо, змін або доповнень.

Зважаючи на аналіз чинного законодавства державної податкової політики та економічного розвитку Донецької та Луганської областей та базуючись на тезах Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей, що затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1660-р від 23 грудня 2020 року «Про схвалення Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей»,

вважаємо за доцільне рекомендувати сконцентруватися на законодавчому врегулюванні питань економічного розвитку регіону та встановленню прозорості податкової політики.

# 6. СЕКТОРАЛЬНІ ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

## 6.1. БІЗНЕС СЕРЕДОВИЩЕ

Проблеми бізнес середовища, притаманні Донецькій та Луганській областям, властиві і для решти території. Навіть більше, безпекові ризики регіону негативно впливають на інвестиційну привабливість країни загалом. Але серед проблем бізнес середовища, окрім загальноукраїнських питань, існують суто регіональні особливості. Проблеми безпеки загрожують притоку інвестицій у регіон, а також закривають доступ до банківських кредитів через проблеми з оцінкою заставного майна. Для сприятливого бізнесклімату важливими є вартість та строки підключення до електромереж та інших комунікацій. І нарешті, ще один важливий елемент бізнес-клімату – культура малого підприємництва – менш поширена, ніж у решті областей через традиційне домінування великого бізнесу.

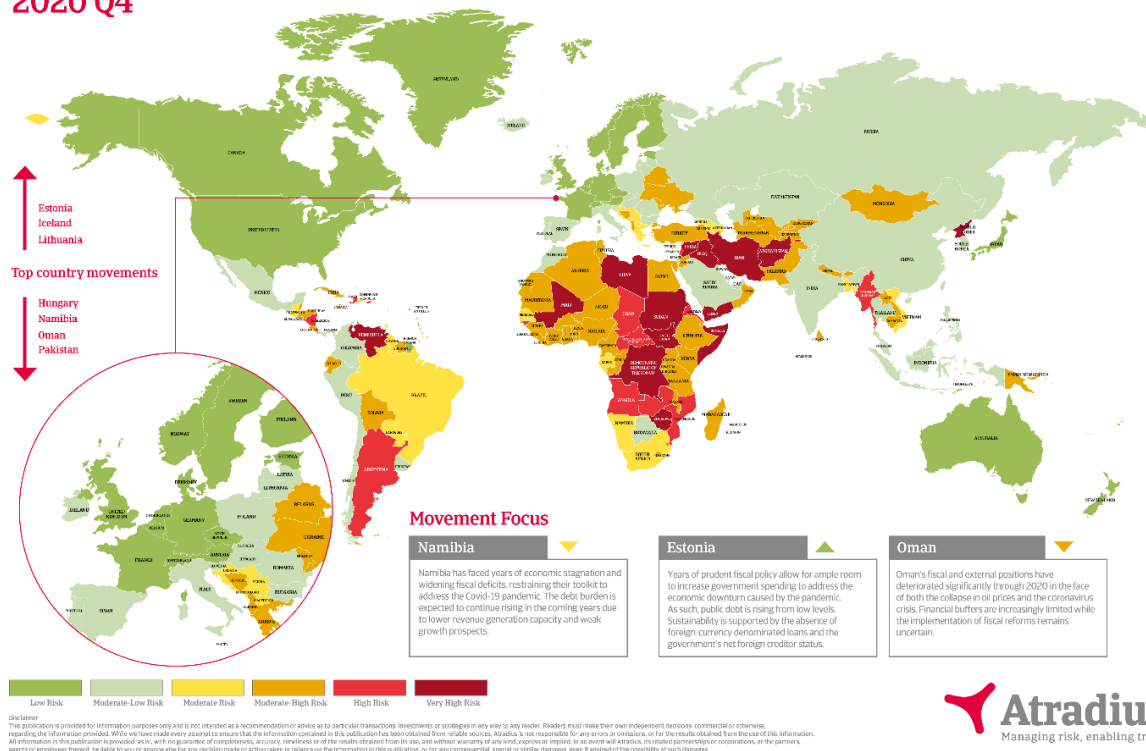
### 6.1.1. БЕЗПЕКОВИЙ ІМІДЖ РЕГІОНУ

Рівень воєнних і політичних ризиків для ведення бізнесу та життя в регіоні істотно відрізняється: відносно високий на лінії зіткнення та низький у решті регіону. При цьому в рейтингу країн за рівнем політичних і воєнних ризиків від страхової компанії Atradius Україна зарахована до країн із помірно високими ризиками, про що свідчать рівень іноземних інвестицій в країну і в регіон та міжнародні ланцюжки вартості, зокрема транспортування товарів через Маріупольський порт через прохід суден Керченською протокою. Крім того, уряди інших держав вважають Донецьку та Луганську області надто ризикованими і не рекомендують їх для відвідування своїм громадянам, що істотно ускладнює торгівлю, сертифікацію продукції та бізнесконтакти (дослідження USAID ERA, інтерв'ю з бізнесом).

Рисунок 6.1. Рейтинг країн за рівнем політичних та воєнних ризиків

## Country Risk Map

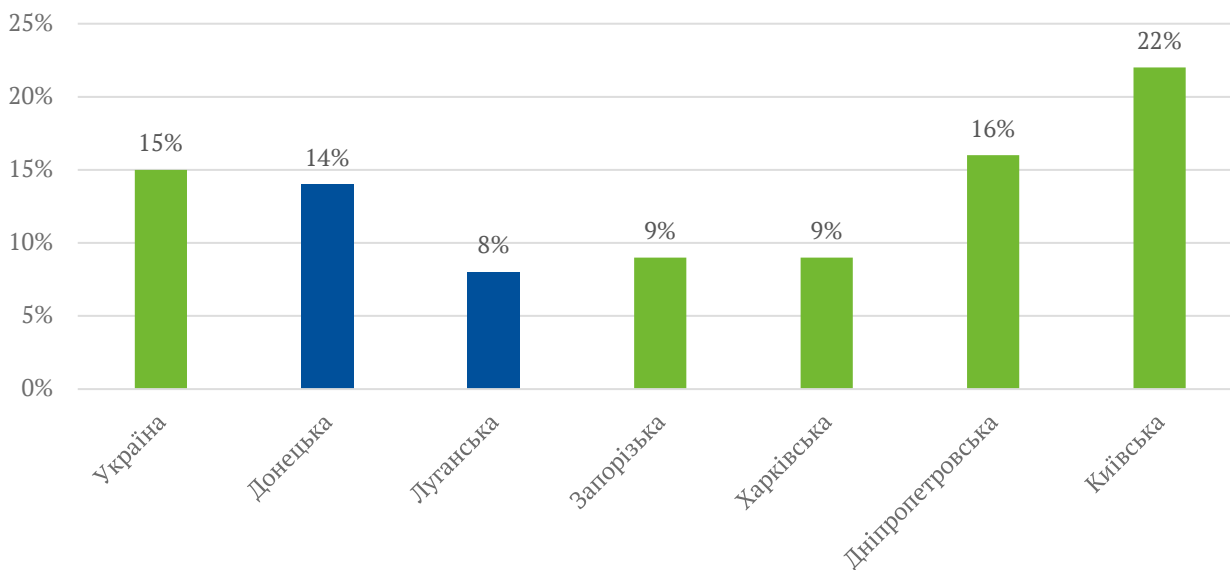
2020 Q4



Джерело: страхова компанія Atradius

Це призводить до скорочення капітальних інвестицій у регіон. У 2019 році співвідношення капітальних вкладень до валового регіонального продукту в Донецьку область становило 14% (дев'яте місце серед областей України), а в Луганській області — 8%, що є найнижчим результатом серед усіх областей. При цьому відносно високе місце Донецької області не має вводити в оману, оскільки ВРП суттєво впав після збройної агресії РФ і розмір інвестицій неспівставний із потребами регіону. В абсолютних значеннях Донецька область освоїла 30,3 млрд грн капітальних вкладень (з них 5,2 млрд грн з державного і місцевого бюджетів), Луганська — 3,2 млрд грн (1,3 млрд грн з державного і місцевого бюджетів).

Рисунок 6.2. Співвідношення інвестицій до ВРП, %



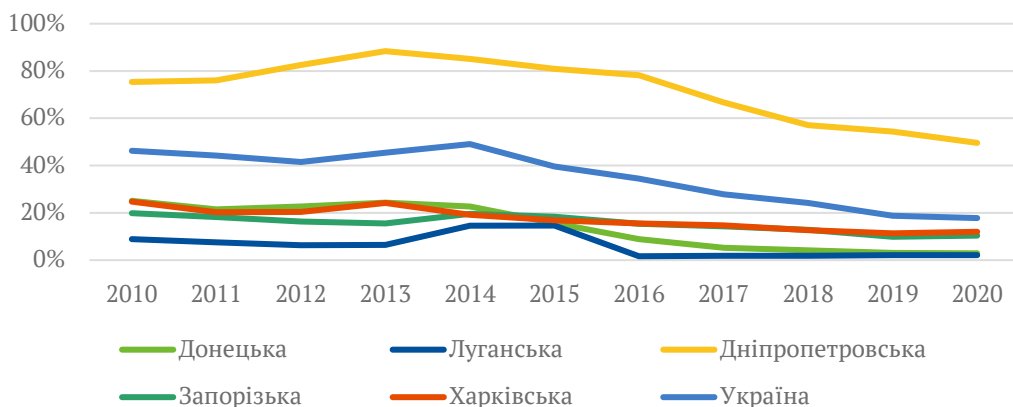
Джерело: Держстат

### 6.1.2. ВІДСУТНІСТЬ ДОСТУПУ ДО КРЕДИТІВ

Неготовність брати застави під кредити підприємці називають головною перешкодою для розвитку кредитування і зниження кредитних ставок. Банки не ризикують кредитувати бізнес у регіоні через високі військові ризики та зазвичай відсутність застави (наприклад, активи могли залишитися на неконтрольованій території). На регіон припадає менше 1% від загального обсягу кредитів, виданих банками бізнесу. При цьому на підконтрольних частинах Донецької та Луганської областей проживає 5% населення України, частка регіону в валовому продукті — 6%.

Ситуацію для невеликих гравців погіршує те, що великі компанії, користуючись більшою переговорною силою, отримують вигідніші умови за розрахунками (передплата чи постоплата на тривалу кількість днів), фактично замінюючи банківський кредит комерційним та вимиваючи оборотний капітал у малих та середніх підприємств.

Рисунок 6.3. Кредити бізнесу до ВВП, %



Джерело: НБУ

### 6.1.3. ВИСОКА ВАРТІСТЬ ТА ТРИВАЛІСТЬ ПІДКЛЮЧЕННЯ ДО ЕЛЕКТРОМЕРЕЖ

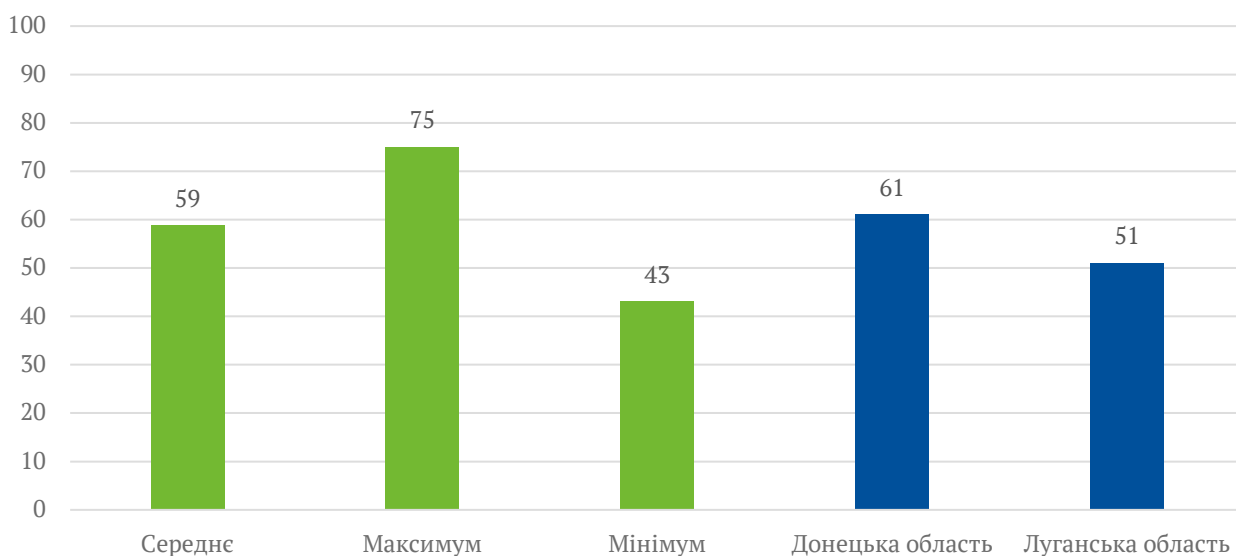
Згідно з опитуваннями підприємців, що проводить Світовий банк у межах проекту Doing Business, підключення до електромереж коштує у середньому 353% доходу на душу населення та триває 267 днів (за легкістю підключення Україна посідає 128-е місце у світі). Це є національною проблемою. На тлі інших регіонів Донецька та Луганська області виглядають не найгіршим чином, але й не найкращим.

Така ситуація зумовлена наступними чинниками. Головний чинник пов'язаний з місцевою владою, інші — з поведінкою власне розподільчих компаній:

1. Тривалість виділення землі місцевою владою (головна проблема).
2. Вартість послуг розраховується за методом «витрати плюс», що не стимулює розподільчі компанії до ефективності.
3. Фіктивний дефіцит резервів потужності.
4. Маніпуляція критеріями вибору між стандартним та нестандартним підключенням (на користь дорожчого нестандартного).
5. Нав'язування замовнику зайвих технічних вимог.
6. Відсутність у замовника способів оперативного контролю підключення.
7. Відсутність механізму керування чергою на підключення до одного джерела.
8. Неможливість підключитися у межах комплексної забудови.
9. Непрозорість участі третіх осіб.

Проблема має національний характер, але регіональні особливості все ж присутні. Середнє значення індексу легкості підключення до енергомереж становить 42%. Донецька та Луганська області мають значення, близькі до середнього по Україні.

Рисунок 6.4. Кількість балів за компонентом «Підключення до електромереж» у рейтингу «Регіональний Doing Business»



Джерело: Офіс ефективного регулювання

#### 6.1.4. ПИТАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ

У скаргах підприємців, спрямованих до Ради бізнесомбудсмена, з великим відривом лідирують питання щодо податків. Така картина характерна для усієї України, але при цьому в Донецькій області представники малого та середнього підприємництва (МСП) сплачують до бюджетів усіх рівнів у середньому 28% своїх доходів, у Луганській — 32% (це найбільше значення серед усіх областей). Така ситуація виникла незважаючи на те, що ставки більшості податків зафіксовані на рівні Податкового кодексу та не мають галузевої специфіки. До цього могла призвести різна галузева структура та поширеність практики використання спрощеної системи оподаткування, а також підвищений тиск фіскальних органів.

#### 6.1.5. ВІДСУТНІСТЬ КУЛЬТУРИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Дослідження, проведене під час підготовки Стратегії розвитку підприємництва міста Маріуполя, свідчить на негативне ставлення населення до підприємництва, недостатність успішних прикладів для наслідування, а також більшу престижність роботи на великих підприємствах. Крім того, згідно з дослідженням проєкту USAID ERA, нагальною проблемою МСП є недостатність підприємницьких навичок — прогалини у стратегічному плануванні, маркетингу, просуванні продукції через виставкову діяльність та онлайн.

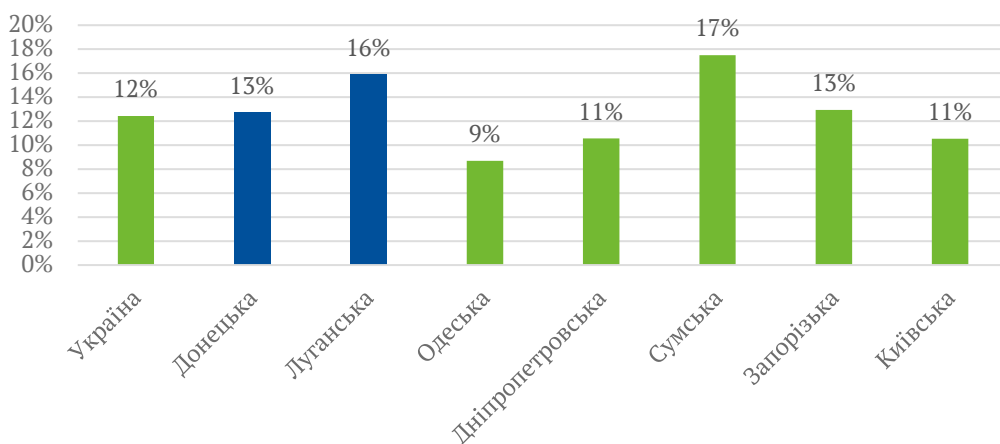
#### 6.1.6. УЧАСТЬ У ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ

Під час дослідження підприємці в інтерв'ю говорили про проблеми участі у публічних закупівлях і пропонували запровадити преференції для локальних виробників під час закупівель у регіоні. Головною проблемою називали встановлення замовниками кваліфікаційних критеріїв щодо наявності документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного за предметом закупівлі договору та підтвердження наявності фінансової спроможності.

Статистично цієї проблеми не виявлено. Підприємства регіону зареєстровані, беруть участь та виграють у публічних закупівлях на аналогічному рівні із підприємствами інших областей. Зазначені

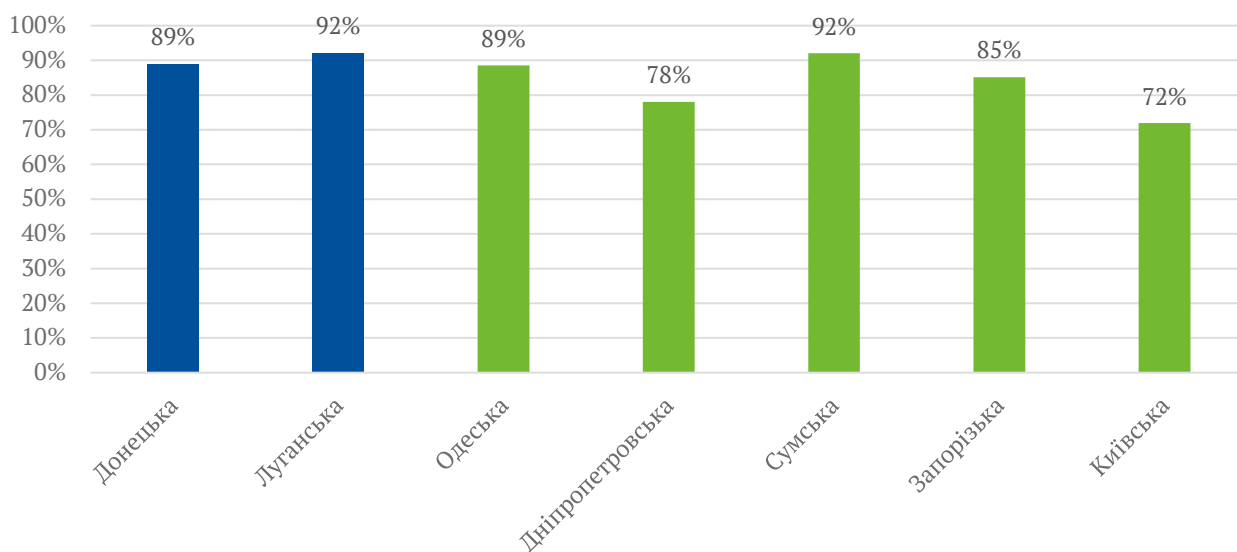
кваліфікаційні вимоги не є обов'язковими для використання і можуть затверджуватися за рішенням замовника.

Рисунок 6.5. Частка підприємств, зареєстрованих у системі ProZorro, %



Джерело: Держстат, bi.prozorro.org

Рисунок 6.6. Частка зареєстрованих у системі підприємств області, які хоча б раз перемогали у публічних закупівлях своєї області, %



Джерело: bi.prozorro.org

### 6.1.7. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Імідж регіону як небезпечного щодо воєнних дій не дає можливості довгострокового планування та знижує готовність підприємців, інвесторів та банки інвестувати у нерухоме майно, робити капітальні інвестиції та надавати кредити на розвиток бізнесу.

Області, що залишилися без історичного фінансового та ділового центру — обласних міст, а також без великих підприємств, мають обірвані логістичні та фінансові ланцюжки, що зумовлюють економічну депресію регіону, особливо малого і середнього бізнесу.

Воєнні дії та спричинене ними знищення житла та соціальної інфраструктури призвели до відтоку великої кількості економічно активного населення, що обмежує можливості для наймання кваліфікованих співробітників і розвитку бізнесу.

## 6.2. ПРОМИСЛОВІСТЬ, ТОРГІВЛЯ ТА ЛАНЦЮЖКИ ВАРТОСТІ

*Через збройну агресію РФ Донецька область втратила 40% промисловості, Луганська — 70%. Разом з окупацією Криму це призвело до руйнування багатьох ланцюжків створення вартості як у регіоні, так і в Україні. У регіоні виробляється мало складної промислової продукції (хімічних речовин, ліків та машин). Їхня частка у продажах переробної промисловості Донецької та Луганської областей становить лише 10%. Попри різке падіння обсягів зовнішньої торгівлі від початку збройної агресії РФ, регіон залишається великим експортером, але за географічною та продуктовою структурою експорт недостатньо диверсифікований. У регіоні дуже високий рівень концентрації та вертикальної інтеграції бізнесу. Це обмежує створення нових бізнесів і ніш, а також відновлення ланцюжків вартості. Індустріальні парки, які і в країні загалом поки що не стали центрами утворення промислових кластерів, у регіоні теж неактивні.*

Рисунок 6.7. Найбільші підприємства промисловості Донецької та Луганської областей



Джерело: YouControl

### 6.2.1. РУЙНАЦІЯ ЛАНЦЮЖКІВ ВАРТОСТІ

Через тимчасову окупацію частини території у 2014 році українська економіка втратила ланки ланцюжків доданої вартості у різних сферах промислового виробництва. За різними оцінками, Донецька область втратила 40% промисловості, Луганська — 70%. Ці ланцюжки майже не відновлюються або ж просто нові бізнеси майже не створюються. Одні поставки були заміщені імпортом, інші — виробництвом на іншим українських підприємствах.

**Металургія.** Крім власне окремих металургійних підприємств, галузь втратила поклади коксівного вугілля. Холдинг «Метінвест» видобував таке вугілля переважно на підприємстві «Краснодонвугілля», яке залишилося на неконтрольованій території. Холдинг викупив у Віктора Нусенкіса шахтоуправління «Покровське», а також наростив імпорту коксівного вугілля. У січні-листопаді 2020 року Україна імпортувала 4,7 млн т коксівного вугілля на \$435 млн, а також 163 тис. т коксу на \$35 млн.

**Енергетика.** Поклади антрациту стали недоступними, тож тепловим електростанціям, які домінують у регіоні, довелося або переобладнуватися, щоб працювати на вугіллі марки Г (газове), або нарощувати імпорту. Частка інших видів генерації (разом із відновлювальними джерелами — на ТОТ залишилося багато вітропарків) у регіоні невелика (див. розділ «Енергетика»).

**Хімічна промисловість.** На неконтрольованій території залишився завод «Стирол». Крім того, в Автономній Республіці Крим залишилися потужності з виробництва титану та соди, тому тепер Україна імпортує соду, яка потрібна для виробництва скла, а також для низки інших галузей. Також на ТОТ Криму та Донецької і Луганської областей залишилися поклади вапняку (Докучаївський флюсоделомітний комбінат, Комсомольське рудоуправління та Балаклавське рудоуправління), який потрібен для металургії. Частково це замістили збільшенням видобутку на Новотроїцькому родовищі, видобуванням на невеликих родовищах на Західній Україні та імпортом.

**Машинобудування.** Група гірничих машин «Корум» втратила основні підприємства (у Донецьку та Горлівці). Група Костянтина Жеваго втратила Стаханівський вагонобудівний завод (щоправда, криза у цій галузі почалася ще до агресії). «Мотор-Січ» на підприємстві у Сніжному виробляла лопаті для турбін. На ТОТ також залишилося кілька підприємств воєнно-промислового комплексу (наприклад, «Топаз» та «Іскра», які виробляли «Кольчуги») та завод холодильників «Норд».

**Харчова промисловість.** На неконтрольованій території залишився масложировий комбінат «Славолія», пивний завод «Сармат», кондитерські фабрики груп АВК та «Конті», низка борошномельних та хлібопекарних заводів, підприємства молочної промисловості.

Нових потужностей створюється мало. Окрім кількох елеваторів у різних містах регіону та зернового терміналу в Маріуполі (докладніше про це у розділах «Сільське господарство» та «Інфраструктура»), від початку збройної агресії РФ у регіоні побудували лише чотири нові значні виробництва, зокрема, біогазовий завод (Волноваха, завершено 2017 року<sup>31</sup>), два асфальтобетонних заводи (Краматорськ, Маріуполь, обидва у 2017 році) та завод з виробництва соняшникової олії (Слов'янськ, 2019 рік).

За даними Національного промислового порталу, станом на тепер будівництво нових підприємств або розширення наявних не відбувається. Групи АВК та «Конті» заявляли, що планують будувати потужності, але не в регіоні (наприклад, «Конті» — у Каневі Черкаської області).

<sup>31</sup> Будівництво розпочалося ще у 2013 році, до початку збройної агресії РФ, але через фінансові труднощі тривало аж до 2017-го. Обсяг інвестицій становив 5,5 млн євро, з яких 4,3 млн євро — кредит ЄБРР

<https://ecotown.com.ua/news/U-Volnovasi-hotuyut-do-zapusku-biohazovyy-zavod-potuzhnisty-3-MVt/>

## 6.2.2. НИЗЬКА ДОДАНА ВАРТІСТЬ ПРОДУКЦІЇ

Історично у структурі економіки регіону домінує важка промисловість, причому від часів незалежності вижила лише та її частина, яка займалася видобутком корисних копалин та первинною її обробкою. На цих ринках існує цінова конкуренція, а через низку чинників (недорога робоча сила, низькі ставки рентної плати на видобуток усіх копалин, окрім вуглеводнів, тощо) українська продукція конкурентоздатна на світовому ринку.

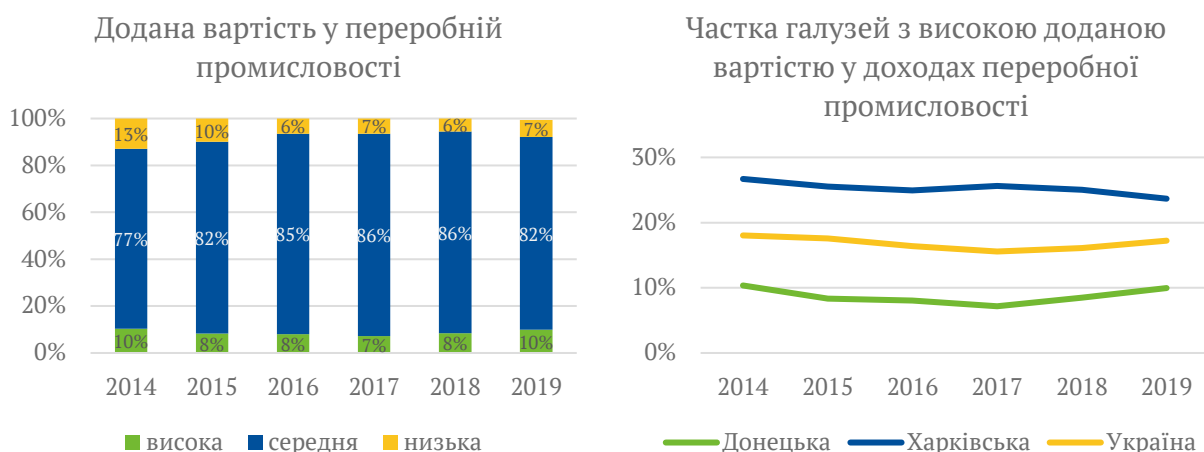
Тим часом машинобудування поступово занепадало. Власники підприємств експлуатували наявні потужності, технології та ринки збуту (СНД, насамперед Російську Федерацію, а також Білорусь та Казахстан). Щойно з різних причин традиційні споживачі українських машин почали від них відмовлятися, заводи почали простоювати без замовлень.

Приблизно  $\frac{3}{4}$  експорту з регіону — чорні метали, але навіть серед іншої чверті не все є продукцією з високою доданою вартістю. На першому місці високоякісна глина, якої більш ніж достатньо, щоб завантажити місцеве виробництво кераміки (сировина експортується, хоча могла би більше перероблюватися на території регіону). На другому та п'ятому місцях — соняшникова олія та макуха, продукти первинної обробки соняшнику. На третьому — пшениця, на сьомому — кукурудза, тобто де-факто теж сировина. Також продається сіль, але це принаймні зазвичай є кінцевим продуктом.

Складнішої продукції небагато. На четвертому місці прокатні стани та валки до них (у 2019 році експорт становив 75 млн дол. США), на шостому — певні види обладнання для сільського господарства (38 млн дол. США). Разом із низкою інших видів продукції машинобудування загальний експорт таких товарів з регіону в 2019 році становив лише 200 млн дол. США.

На галузі з високою доданою вартістю (хімічна та фармацевтична промисловість, а також машинобудування) припадає лише 10% продажів у переробній промисловості Донецької області (в Україні — 17%).

Рисунок 6.8. Додана вартість у переробній промисловості та частка галузей з високою доданою вартістю у доходах переробної промисловості, %



Джерело: Держстат, обласні управління статистики. Точні розрахунки щодо Луганської області неможливі через велику кількість галузей, за якими відсутні дані

Рисунок 6.9. Найбільший незалізний експорт з Донецької та Луганської областей, млн дол. США



Джерело: Держстат

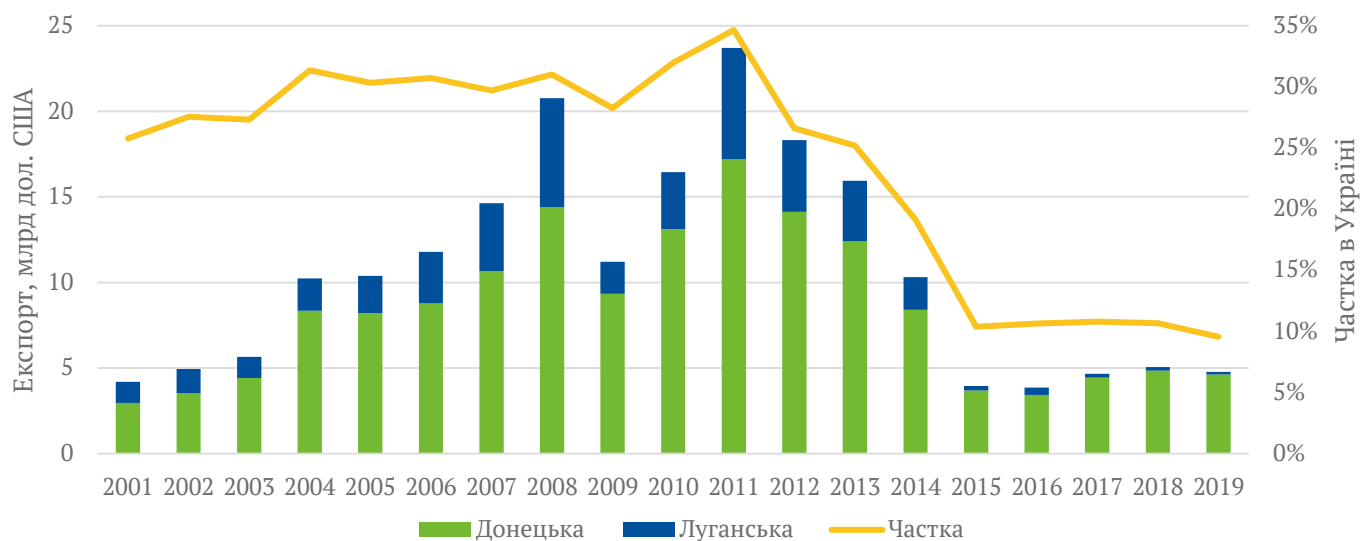
### 6.2.3. НИЗЬКА ДИВЕРСИФІКАЦІЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Попри радикальне падіння експорту порівняно з довоєнними роками, Донецька та Луганська області залишаються одними з найбільших експортерів в Україні і посідають друге місце після Дніпропетровської області<sup>32</sup>, а за сальдо торгівельного балансу (яке в регіоні позитивне на відміну від більшості інших регіонів та України загалом) навіть перше. Причому протягом більшості останніх років експорт з регіону зростає. Левова частка обсягів поставок припадає на Донецьку область, експорт з Луганщини невеликий та волатильний.

Існує дві причини падіння експорту: втрата активів, продукція яких експортувалася, та втрата традиційних ринків (країни СНД, насамперед Російська Федерація). Продуктової та географічної диверсифікації нині майже не відбулося. На чорні метали досі припадає 70-80% експорту з регіону. На волатильність цієї статті припадає 98% волатильності загального обсягу експорту. Значне зростання демонструє лише експорт зернових та соняшникової олії, але обсяги не дуже великі.

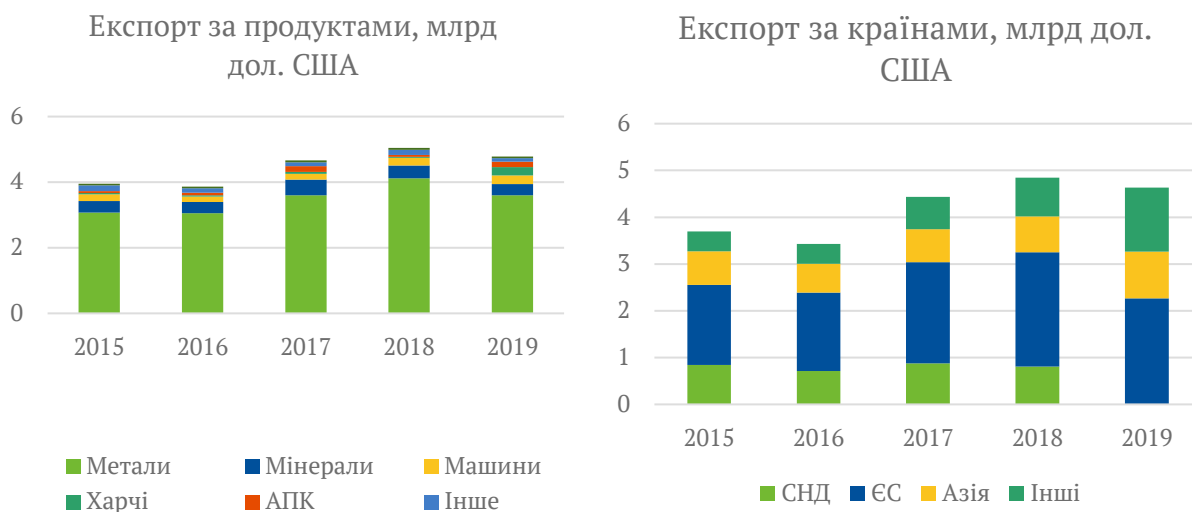
<sup>32</sup> Технічно серед лідерів також Київ, але це пов'язано з реєстрацією у столиці окремих великих компаній

Рисунок 6.10. Експорт з Донецької та Луганської областей



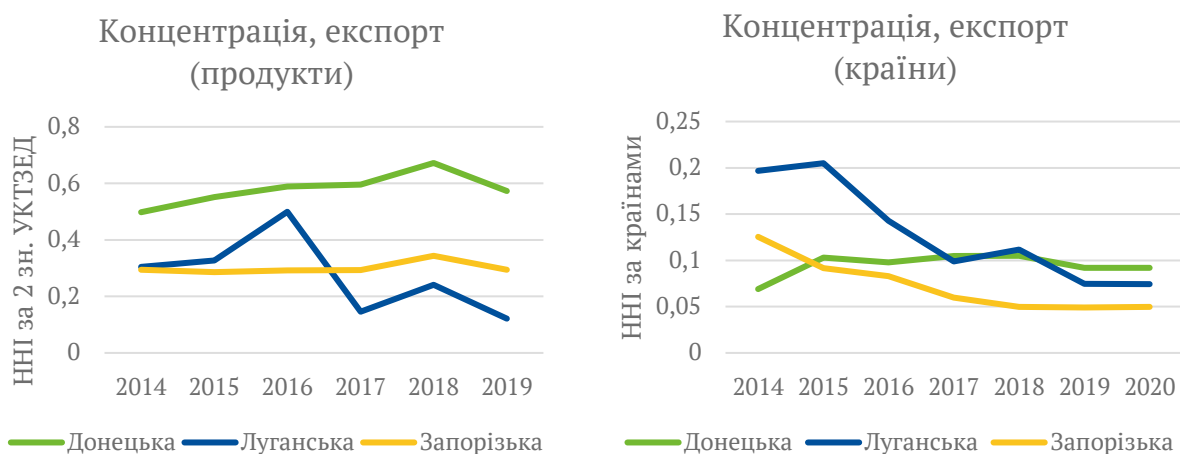
Джерело: Держстат

Рисунок 6.11. Розподіл експорту з Донецької та Луганської областей



Джерело: обласні управління статистики

Рисунок 6.12. Концентрація, експорт (продукти та країни)



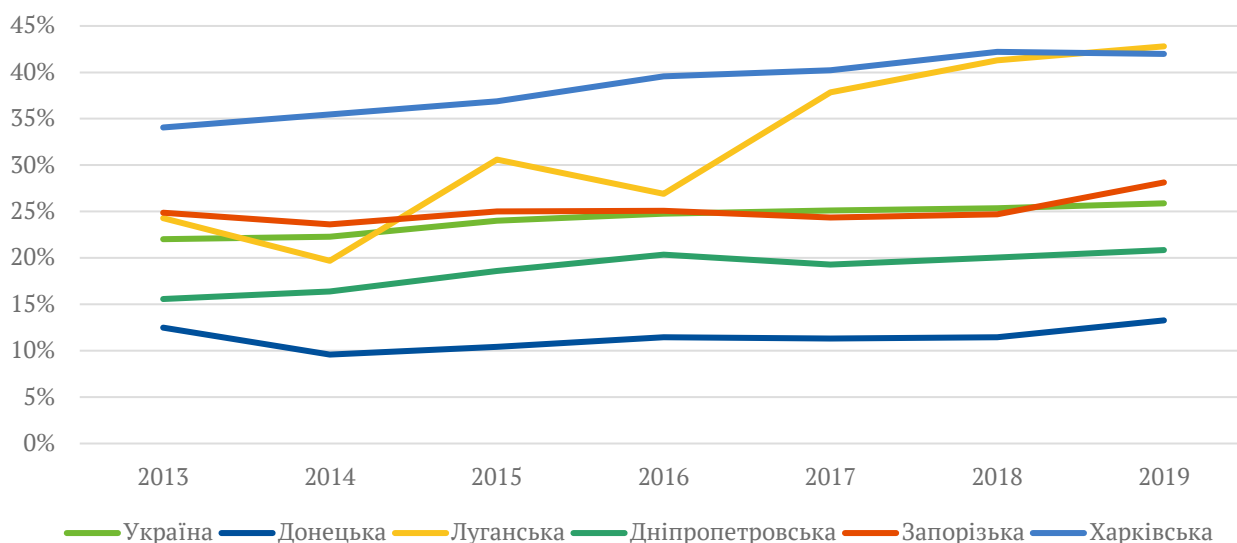
Джерело: обласні управління статистики, розрахунки ЦЕС

#### 6.2.4. ВИСОКА КОНЦЕНТРАЦІЯ БІЗНЕСУ

У регіоні зафіксована дуже висока концентрація та вертикальна інтеграція бізнесу. Замість того щоб купувати необхідні для основного виробництва компоненти на відкритому ринку, у регіоні прийнято створювати власні спеціалізовані підрозділи або купувати готовий бізнес. Наприклад, єдиними виробниками пластикової тари є виробники її вмісту (пива, молока, олії та мастил). Таких прикладів багато. На 36 великих підприємств регіону припадає 65% обсягів реалізації товарів та послуг (в Україні загалом на них припадає 38%), причому в Донецькій області цей показник становить 70%.

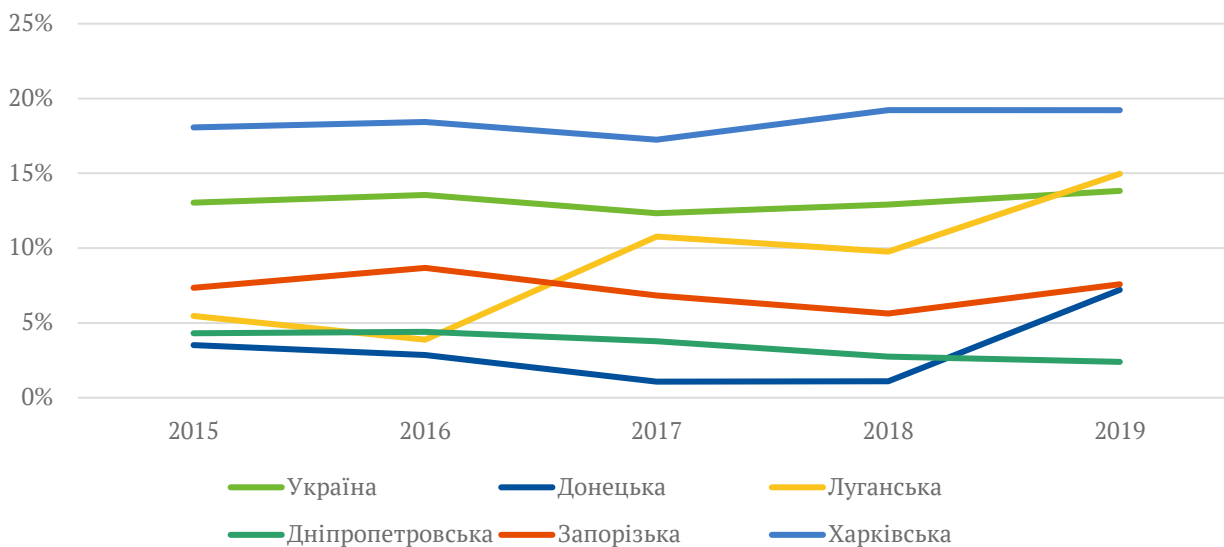
Така вертикальна інтеграція призводить до занепаду малого бізнесу та відсутності підприємницької ініціативи в місцевого населення (яке, за словами опитаних чиновників та підприємців, звикло працювати на великих підприємствах та не вміє шукати роботу та опановувати нові навички, вже не кажучи про початок власного бізнесу).

Рисунок 6.13. Частка малого бізнесу (доходи), %



Джерело: Держстат

Рисунок 6.14. Частка малого бізнесу (експорт), %



Джерело: Держстат

Частка малого бізнесу в регіоні, особливо у Донецькій області, історично є найнижчою в Україні. Вона суттєво нижча ніж навіть у сусідніх теж традиційно індустріальних областях — Дніпропетровській, Запорізькій та Харківській. Це разом з іншими чинниками обмежує створення нових виробництв, які б могли замінити втрачені ланки у виробничих ланцюжках.

### 6.2.5. ПРОБЛЕМИ У РОБОТІ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ

У 2012 році ухвалили закон про індустріальні (промислові) парки, але де-факто цей інструмент ще не став інструментом дієвої підтримки промисловості. Хоча більшість парків існують вже кілька років, лише у половини (у 22 з 46) є керівні компанії. Третина з них (сім компаній) є комунальними підприємствами. Пошук, вибір та затвердження триває у середньому півтора року. Лише в одному випадку затвердження керівної компанії відбувалося одночасно з реєстрацією парку.

Наразі профінансована лише незначна частка необхідних витрат. За даними Мінекономіки, протягом 2016-2019 років з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) профінансували всього чотири проекти, пов'язані зі створенням інфраструктури індустріальних парків, на загальну суму 7,2 млн грн.

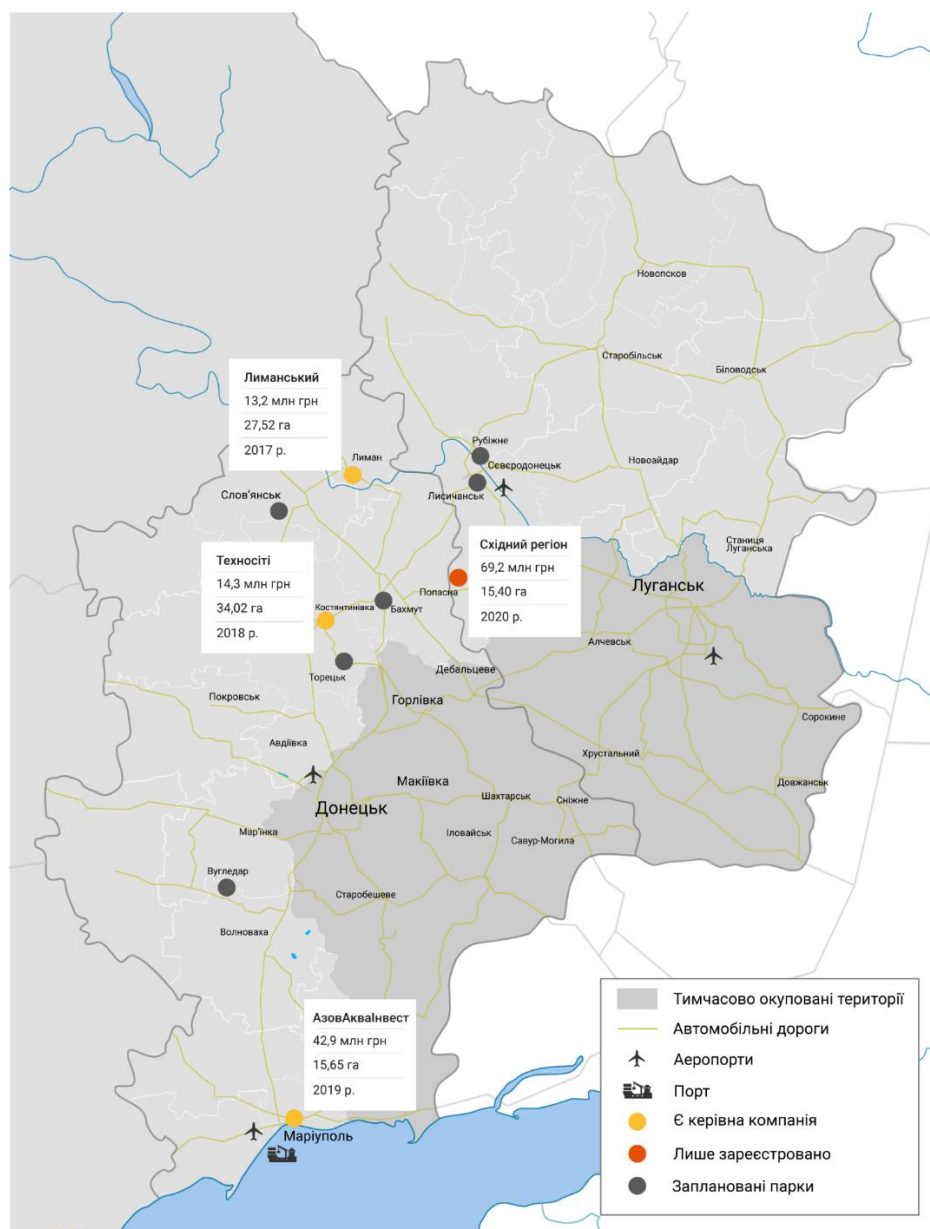
Тож резиденти є в небагатьох парків. Лише вісім парків мають хоча би одного резидента (всього 10 компаній). Залучення резидентів триває майже рік. Усі компанії-резиденти були створені до реєстрації відповідного індустріального парку, часто задовго до цього. Є випадки, коли резиденти та керівні компанії є пов'язаними особами. Активно працюють лише кілька повністю приватних індустріальних парків.

Безпосередньо у регіоні зареєстровані чотири індустріальні парки (у Лимані, Костянтинівці, Маріуполі та Попасній). Ще один не зареєстровано, але він де-факто розвивається (Хімічно-металургійний завод у селі Донському). Створення всіх зареєстрованих парків ініціювали відповідні міські ради. Ще шість планується створити у Торецьку, Бахмуті, Слов'янську, Рубіжному, Лисичанську та Вугледарі. У трьох найстаріших парках регіону вже є керівні компанії (причому в Лиманському вже відбулася заміна), але немає резидентів.

Згідно із затвердженими планами розвитку наявних індустріальних парків, загальні витрати на проведення проєктних та будівельних робіт (в деяких випадках реконструкції), облаштування майданчиків, підведення інженерних мереж тощо становлять майже 146 млн грн. Фінансування цих витрат має відбуватися коштом державного, обласних та міських бюджетів, а також коштом відповідних керівних компаній та резидентів парку. Передбачається, що держбюджет буде основним джерелом фінансування (71% загальної суми витрат).

Натепер фінансування у регіоні становить приблизно 2 млн грн, або 1,3% від необхідної суми. 27 січня 2021 року заявку парку «Лиманський» на фінансування підключення до енергомережі (загальна вартість майже 10 млн грн, ОТГ була готова фінансувати 20%) відхилив ДФРР. Заявка парку «АзовАкваІнвест» (Маріуполь) на фінансування реконструкції території рибоконсервного заводу (104 млн грн) була на стадії розгляду. Аналогічна заявка парку «Техносіті» не пройшла попередні етапи конкурсу. Від початку цього року ДФРР не затвердив жодного проєкту. Крім того, бюджет фонду на цей рік тимчасово скорочений удвічі порівняно з сумою, передбаченою бюджетним кодексом (1% від доходів загального фонду державного бюджету).

Рисунок 6.15. Мапа розміщення індустріальних парків



Джерело: Реєстр інвестиційних парків України

Існують такі причини низьких темпів розвитку індустріальних парків:

- домінування муніципалітетів серед ініціаторів (29 парків), недостатнє розуміння місцевою владою потреб бізнесу та обмежені фінансові можливості, домінування серед проєктів greenfield з розмитим фокусом;
- недостатній фокус на інвестуванні проєктів, що підтримує ДФРР — там домінують короткострокові політично мотивовані проєкти на кшталт ремонту дитячих садків, шкіл, тощо;
- проблеми з землевідведенням: неможливість отримати потрібні ділянки, необхідність міняти цільове призначення, невдалий вибір ділянки, неможливість надати пільги щодо сплати за оренду землі, мінімальна площа за законом (15 га) тощо.

### 6.2.6. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Порушення інфраструктурних та логістичних зв'язків через воєнні дії обмежує рух людей, капіталів, продукції та інформації:

- Деякі підприємства, що були частиною ланцюжків створення доданої вартості (зокрема у металургії, енергетиці, хімічній промисловості, машинобудуванні та агропромисловому комплексі), опинилися на неконтрольованій території, їхню продукцію довелося заміщати переважно імпортом. Цей чинник неможливо усунути, лише можна компенсувати.
- Втрата території та аеропортів, руйнування доріг, будівництво Керченського мосту — все це призвело до ускладнення руху людей та товарів як у межах регіону, так і між регіоном та іншими областями України та іншими країнами (розлогіше див. розділ «Транспорт»). Чинник можна частково компенсувати будівництвом залізничних гілок та автомобільних доріг, а також модернізацією наявних аеропортів.
- З політичних причин Російська Федерація відмовилася від деяких українських товарів, які виробляли підприємства регіону ( йдеться про машинобудування). Чинник майже неможливо та й недоцільно усунути, але для більшості галузей його можна компенсувати переорієнтацією на інші ринки. В окремих випадках це потребує додаткових інвестицій у виробництво, що є проблемою через наступний чинник.

Високі корупційні та безпекові ризики для ведення бізнесу на території Донецької та Луганської областей. Відсутність зацікавленості інвесторів вкладати кошти у розвиток регіону та, як наслідок, брак фінансових, інвестиційних та матеріально-технічних ресурсів, що спрямовуються на розвиток регіону:

- Відсутність охочих інвестувати у регіон. Лише чотири нові підприємства побудували під час збройної агресії РФ, причому зведення деяких з них розпочали ще до початку воєнних дій. Навіть місцеві інвестори надають перевагу інвестиціям в інших областях. Чинник неможливо усунути, лише компенсувати за допомогою фінансових інструментів (страхування ризиків, гарантування кредитів).

Через стагнацію бізнесу місцеві підприємства сплачують помірну кількість податків до місцевих бюджетів, що обмежує можливості останніх щодо подальшої підтримки бізнесу (наприклад, за допомогою розвитку інфраструктури). Чинник можна компенсувати через виділення коштів з держбюджету або перерозподіл надходжень між бюджетами:

- Стагнація міжрегіональних коопераційних зв'язків великого, середнього і малого бізнесу, нерозвинутість міжрегіональної консолідації та зосередженість регіонів лише на проблемах їхнього власного розвитку. Історично регіон був доволі замкнутою системою, більшість ланцюжків вартості замикалося на ньому самому. Ринками збуту переважно були інші країни: весь світ у випадку біржових сировинних товарів, зазвичай країни СНД, насамперед Російська Федерація, у випадку машин. Наявність воєнних ризиків ускладнює перспективи кооперації з іншими областями України, оскільки підприємці уникають не тільки інвестицій у регіон, але й торгівлі з ним (є ризик або непоставки товару, або несплати за товар). Чинник можна компенсувати фінансовими інструментами (див. вище чинник «Відсутність охочих інвестувати у регіон»).

## 6.3. ЕНЕРГЕТИКА

*Історично виробництво електроенергії в промислово-енергетичному регіоні базувалося на близькості до видобувних копалин, що зумовило розвиток вугільної галузі. Із падінням промислового виробництва попит на електроенергію знизився, а збройна агресія РФ призвела до розриву як фізичних електричних та логістичних мереж, так і виробничих ланцюжків вартості. Проблеми галузі стосуються постачання вугілля на потужності генерації (джерела антрациту залишилися на тимчасово окупованих територіях), ненадійності електропостачання через зношеність мереж, зростання вартості розподілу електроенергії, неплатежів. Частка відновлювальної енергії у регіоні поки що незначна. У вугільній галузі висока собівартість вугілля, зниження попиту на нього як у локальному контексті, так і в межах глобального тренду переходу до зеленої енергії, борги вугільних підприємств є основними питаннями. На проблемах вугільної галузі, а саме державних шахт, зосереджена спеціальна секторальна стратегія, яка на момент написання цього звіту перебуває у розробці. Від функціонування шахт залежить економіка мономіст і добробут не лише шахтарів, а й усіх містян.*

### 6.3.1. ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКА

Історично Донецька та Луганська області сформувалися як промислово-енергетичний регіон з домінуванням важкої промисловості та видобування вугілля. Розвиток промисловості цих областей сформував значний попит на енергетичні ресурси, насамперед електроенергію. Суттєві поклади вугілля в регіоні створили передумови для формування повних виробничих циклів з його видобування, збагачення та виробництва електричної енергії для постачання місцевим споживачам.

Енергетичне вугілля Донецької та Луганської областей постачалося не тільки на електростанції регіону, але й на електростанції у Харківській, Запорізькій, Дніпропетровській та Київській областях, а розвинута інфраструктура транспортування електроенергії дозволяла використовувати електростанції регіону для балансування енергосистеми країни.

На території Донецької та Луганської областей розташовано три великі вугільні електростанції, декілька ТЕЦ та відносно невелика кількість об'єктів відновлювальних джерел енергії із сукупною встановленою потужністю 8320 МВт, що становить 16% загальної встановленої потужності у країні. У 2019 році ці електростанції разом виробили 14,6 млрд. квт-г електроенергії, або 10% корисного обсягу в Україні. Луганська ТЕС, яка належить ДТЕК (встановлена потужність 1450 МВт), та Слов'янська ТЕС, яка належить Донбасенерго (830 МВт), розраховані на спалювання антрациту, який в Україні не видобувається. Вуглегірська ТЕС (3600 МВт, з них три блоки по 800 МВт, які працюють на природному газі) належить Центренерго і використовує вугілля газової групи.

Рисунок 6.16. Мапа української енергетики



Джерело: Wikipedia

Збройна агресія РФ у Донецькій та Луганській областях призвела до значного розбалансування електроенергетичної інфраструктури як в регіоні, так і в Україні. По-перше, Старобешівська та Зуївська електростанції (встановлена потужність 2100 МВт та 1270 МВт) залишилися на непідконтрольних територіях і не беруть участі в роботі національної енергосистеми.

Пошкодження інфраструктури з передачі та розподілення електроенергії та відокремлення енергосистеми на непідконтрольних територіях від об'єднаної енергосистеми України сильно змінило конфігурацію електромереж у Донецькій та Луганській областях та системно обмежило перетоки електроенергії між її частинами. Це погіршило якість та надійність електропостачання.

Найгостріше проблема проявилася на півдні Луганської області, де нещодавно єдиним джерелом енергозабезпечення була Луганська ТЕС, оскільки усі магістральні лінії електропередачі або залишилися на непідконтрольній території, або були знищені. До того ж станція не має необхідного залізничного сполучення з підконтрольними територіями, і єдиний шлях постачання їй вугілля — це гілка Російських залізниць, яку Російська Федерація використовує як елемент політичного тиску, обмежуючи рух потягів або квотуючи експорт вугілля в Україну.

Усі шахти, які видобували антрацит та пісне вугілля для електростанцій на підконтрольній території, опинилися в тимчасово окупованому регіоні. Державні вугільні шахти були майже одразу захоплені бойовиками, приватні шахти мали можливість постачати вугілля до 2017 року, але зрештою також були захоплені та припинили постачання вугілля. Це призвело до того, що орієнтовно три чверті встановленої потужності теплових електростанцій мали дефіцит вугілля, потребували імпорту та/або капітальних інвестицій для переведення технологічних процесів на альтернативні види палива.

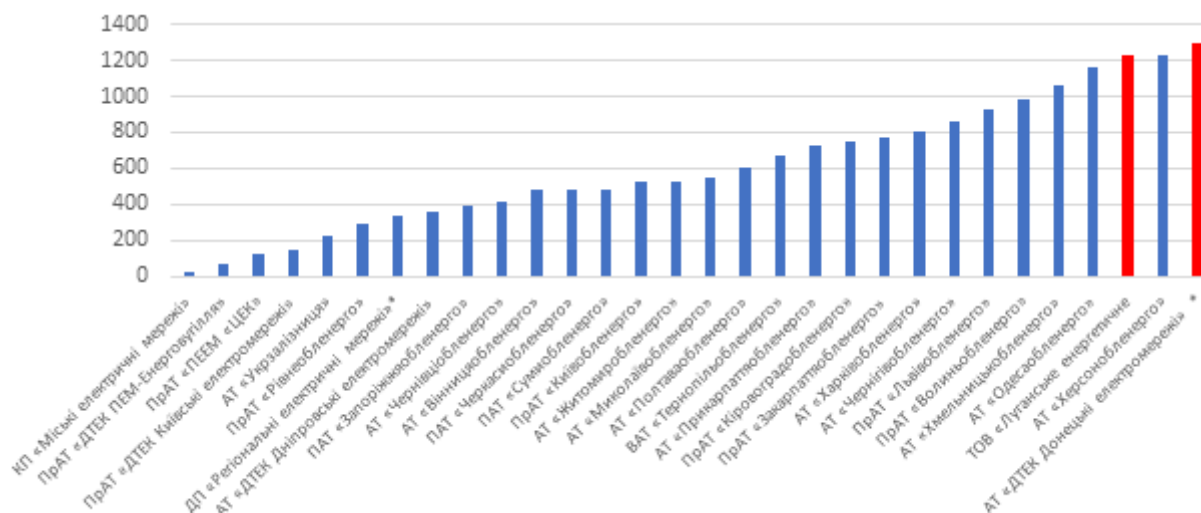
Споживання електроенергії у регіоні упало через те, що частина великих споживачів (Алчевський металургійний комбінат, «Донецьксталь», «Стирол» та ін.) залишилися на непідконтрольній території. До початку війни Донецька та Луганська області сукупно споживали приблизно 20% загального обсягу електроенергії в Україні, а зараз їхня частка скоротилася удвічі, до 10%. Значне падіння споживання збільшило питомі витрати на розподіл електроенергії споживачам, особливо у Луганській області, де тарифи на розподіл є найвищими в Україні для великих споживачів та другими за розміром для малих комерційних споживачів.

Видобуток вугілля в Україні переживає зтяжну кризу. У 2009-2013 роках видобуток вугілля в країні зростало у середньому на 3,2% на рік, досягнувши 84 млн т (мт) у 2013-му. Відтоді обсяги видобутку скоротилися більш ніж удвічі, до 31 мт у 2019 році. Падіння видобутку на державних шахтах було ще стрімкішим: там від 2013-го виробництво знизилося (через втрати шахт на тимчасово окупованій території та природне падіння видобутку) у 6,7 разів, до 3,6 мт у 2019 році. Частка Донецької та особливо Луганської областей у видобутку вугілля в Україні упала відповідно з 45% та 31% у 2013-му до 36% та 1% у 2019-му.

Основні проблеми електроенергетичної галузі:

- Морально та фізично застаріле обладнання енергоблоків енергогенеруючих компаній, спроектоване для спалювання викопних видів палива, насамперед вугілля.
- Недостатній розвиток відновлювальних джерел енергії у Донецькій та Луганській областях.
- Недостатній рівень очистки викидів електростанцій та потреба у значних інвестиціях для приведення норм викидів до європейських стандартів.
- Збройна агресія РФ у Донецькій та Луганській областях призвела до значного розбалансування електроенергетичної інфраструктури як у регіоні, так і в країні загалом, погіршивши якість та надійність електропостачання. За індексом середньої тривалості переривання в роботі системи (SAIDI - System Average Interruption Duration Index) з провини компаній Донецької та Луганської областей посідають останнє та передостаннє місця з показниками 1605 та 1337 хв., тоді як середній показник по країні становив 696 хв. у 2019 році.

Рисунок 6.17. Індекс середньої тривалості довгих перерв в електропостачанні в системі (SAIDI) з провини компанії, 2019



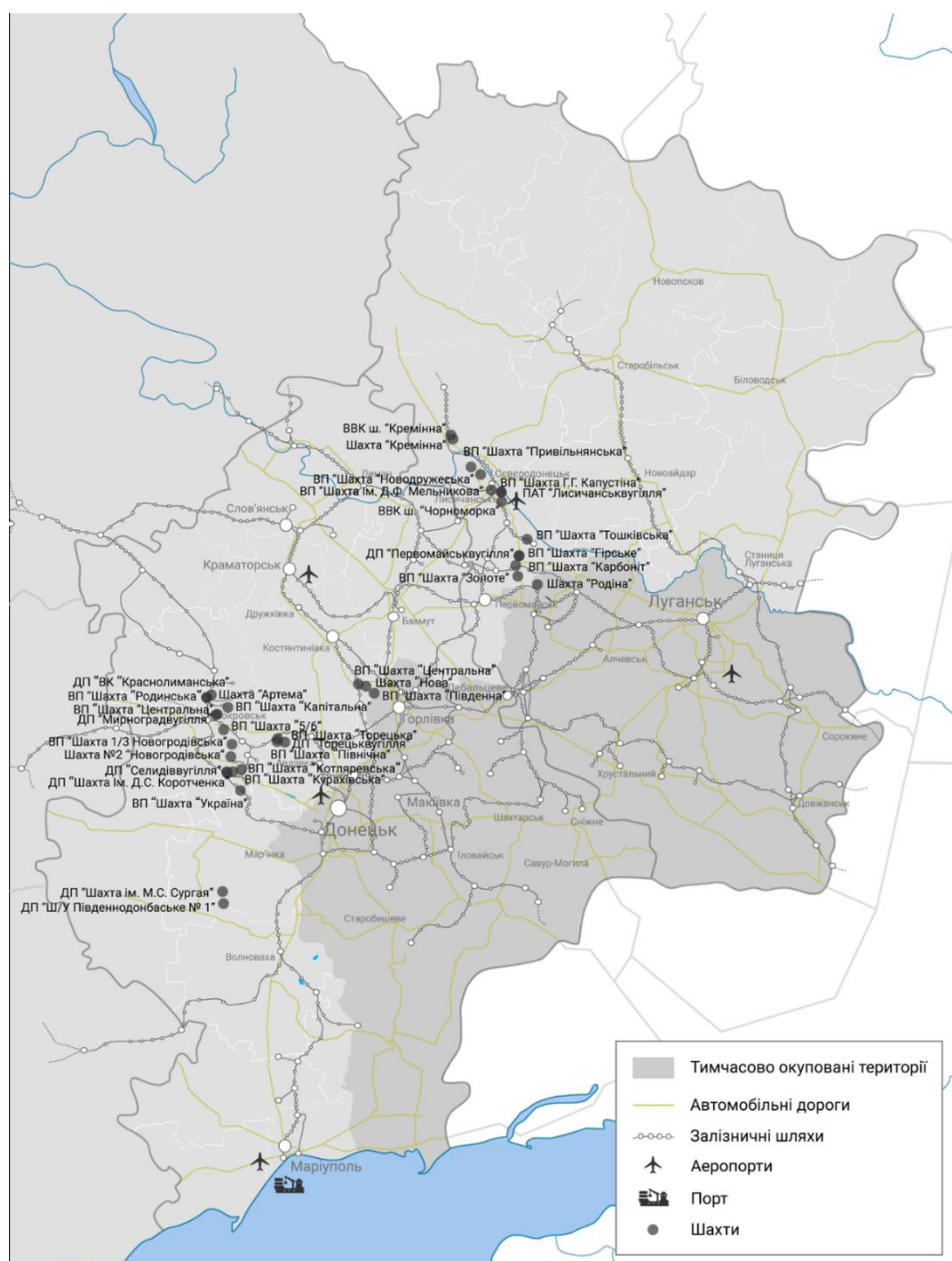
Джерело: дані НКРЕКП

- Відсутність альтернативних шляхів доставки вугілля на Луганську ТЕС, що призводить до залежності надійності електропостачання у південних районах Луганської області від політичної волі Росії. Відсутність можливості постачання вугілля через контрольовані території робить недоцільним переведення ТЕС на спалювання вугілля газової групи, яке видобувається на контрольованій території.
- Неплатежі за електроенергію захищених споживачів (вугільних шахт, водоканалів та населення).

### 6.3.2. ВУГІЛЬНА ГАЛУЗЬ

Серед 33 державних вугільних шахт, розташованих по всій країні (23 з них на території Донецької та Луганської областей), 29 є збитковими. Середня собівартість видобутку вугілля на державних шахтах становила 3754 грн/т, тоді час як середня ціна реалізації становила майже 2100 грн/т. Недостатня державна підтримка сектору призводить до неповної оплати за електричну енергію (поточний борг — приблизно 9 млрд грн) та затримок з виплатою заробітної плати.

Рисунок 6.18. Мапа розміщення шахт



Джерело: Міненерго

Навіть враховуючи те, що вугільна генерація відіграватиме важливу роль в енергетичному балансі України ще багато років (повне заміщення очікується до 2050 року), немає сумнівів, що її частка знижуватиметься через заміщення маневрових потужностей газом та зростання частки енергії з відновлювальних джерел, що призведе до зниження попиту на вугілля. Питання оптимального шляху трансформації вугільної галузі на момент підготовки цього звіту розглядається Міністерством розвитку громад та територій України та урядом у межах підготовки профільної стратегії (проект «Концепція Державної програми трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року»).

На державних вугільних шахтах в Україні працевлаштовано майже 38 тис. людей, з них приблизно 8 тис. у Луганській області та 20 тис. у Донецькій. Вугільні шахти часто є містотвірними підприємствами, від яких залежить економіка всього населеного пункту, зокрема бюджетне наповнення та соціальна інфраструктура. Так, на державному підприємстві «Селідоввугілля» працюють 5700 людей, що становить майже чверть населення міста Селідова. Така висока концентрація працевлаштування у місті потребує значних зусиль щодо соціальної адаптації шахтарів та диверсифікації економіки міста у разі припинення видобутку та закриття шахти.

Основні проблеми вугільної галузі:

- Падіння попиту на вугілля.
- Надвисока вартість видобутку вугілля на більшості державних шахт.
- Недостатні субсидії на підтримку державних шахт, що призводить до неможливості вчасно сплачувати заробітну плату, платити за електроенергію, інвестувати у модернізацію виробництва;
- Висока залежність економіки шахтарських міст, ринку праці та доходів міського бюджету від вугільних підприємств.
- Низька ефективність праці, неефективне управління державними активами.
- Екологічна небезпека, пов'язана із закриттям шахт.
- Соціальна напруженість у регіоні.

Згідно з Енергетичною стратегією до 2035 року, заходи із закриття збиткових шахт повинні завершитися до 2025 року, а для кожного об'єкта має бути ухвалений план з мінімізації економічних, соціальних та екологічних наслідків. Проте перші етапи плану (до 2020 року) не були виконані повною мірою.

### 6.3.3. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Енергетичний сектор є надзвичайно чутливим до загострення збройної агресії РФ. Об'єкти енергетичної інфраструктури, такі як обладнання ТЕС, лінії електропередач та трансформатори, легко пошкодити, що призводить до порушення енергопостачання споживачів у регіоні. А перебої в енергопостачанні, окрім зниження безпеки виробництва та життя людей, означають зростання соціальної напруженості та невдоволення владою серед мешканців.

Найбільший виробник електроенергії у Луганській області — Луганська ТЕС — розташована фактично на лінії розмежування та є легкою ціллю для ураження. Зупинка Луганської ТЕС унеможливить надійне енергопостачання промислових об'єктів, які за вимогами надійності енергозабезпечення потребують більш ніж одного джерела енергопостачання (наприклад Северодонецьке об'єднання «Азот») та їхньої зупинки з екологічних міркувань.

Пошкодження енергетичної інфраструктури та знеструмлення таких об'єктів, як насосні станції, призведе до перебоїв у водопостачанні, а у разі вугільних шахт — до неможливості виконувати відкачування води з подальшим затопленням обладнання шахти та забрудненням підземних вод.

Потенційні перебої в енергопостачанні негативно впливають на інвестиційний потенціал регіону, оскільки суттєво звужують можливості для ведення бізнесу, обмежуючи його до діяльності, відносно невимогливої до якості енергозабезпечення. Розвиток промисловості або запуск наявних виробництв за умови відсутності надійного енергопостачання є малоімовірним.

Ліквідація пошкоджень електричних мереж у районах поблизу лінії розмежування потребують підтвердження так званого режиму тиші (гарантія відсутності обстрілів) спостерігачами ОБСЄ. Це підтвердження не завжди можливо отримати оперативно, що призводить до затримок у відновленні електропостачання у постраждалих районах.

Луганська ТЕС може отримувати вугілля тільки з території Росії, що робить постачання вугілля залежним від політичної волі держави-агресора. Російська Федерація час від часу блокує постачання вугілля на станцію, що знижує надійність енергопостачання півдня Луганської області та призводить до необхідності спалювати дорожчий природний газ.

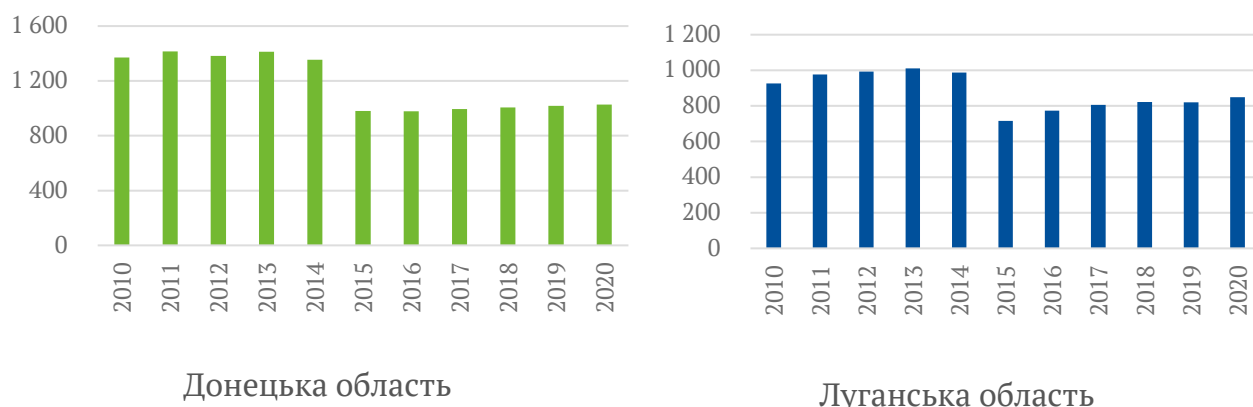
## 6.4. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО

*Територія Донецької та Луганської областей за площею і біопродуктивністю потенціалу земельного фонду до початку воєнних дій була однією з провідних в Україні. Після втрати промислових потужностей регіону двигуном економіки у цих областях може стати сільське господарство та переробка сільгосппродукції. Основними проблемами сектору поряд із загальною для всіх секторів безпековою проблематикою є нижча за середньоукраїнську родючість ґрунтів, зміни клімату та зношена система зрошення, слабкий розвиток тваринництва, мінне забруднення площ, дорога та складна логістика, питання нестачі кадрів та правові питання, пов'язані як із юридичним статусом, так і з оподаткуванням земель, що перебувають під фортифікаційними спорудами чи заміновані. Імплементация земельної реформи в регіоні може бути ускладнена.*

На підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей у 2019 році було вироблено 5,1% сільськогосподарської продукції, зокрема 5,3% продукції рослинництва та 4,3% продукції тваринництва. Рослинництво становить 82% загального обсягу сільськогосподарського виробництва у регіонах, що відповідає загальнодержавному рівню у 2019 році (79%). Загальні посівні площі на контрольованих територіях областей у 2019-му становили 1,9 млн га (6,6% від загальних посівних площ під сільськогосподарськими культурами в Україні), зокрема 1,0 млн га під зерновими культурами (6,5% загальної площі під зерновими) та 0,7 млн га під технічними культурами (8,1% загальної площі під зерновими).

Загальні посівні площі на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей у 2019 році становили 75% від посівних площ регіону у 2013-му (до ескалації збройної агресії РФ на сході). Виробництво зернових культур Донецької та Луганської областей (підконтрольні території) у 2019 році становило 2,6 млн т (74% виробництва 2013 року), виробництво соняшнику — 1,3 млн т (90% виробництва 2013 року). Водночас обсяг вирощування худоби та птиці на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей у 2019 році сягнув лише 58% від обсягів виробництва регіону 2013 року.

Рисунок 6.19. Посівні площі, тис. га

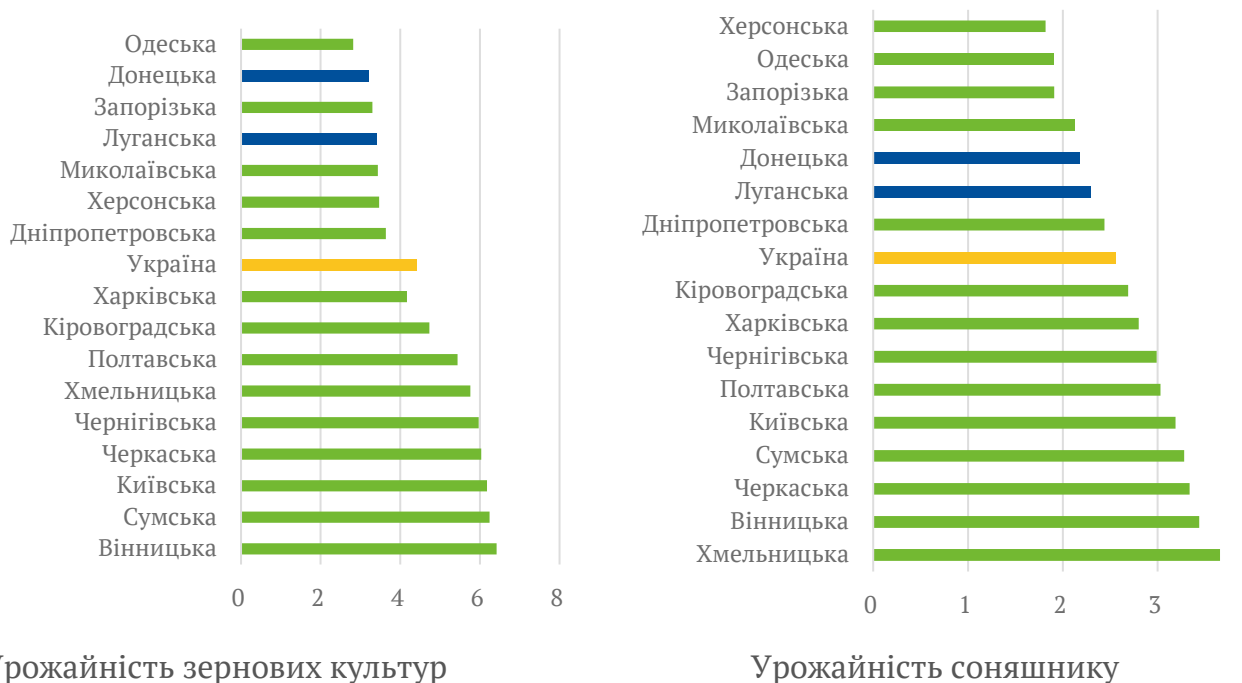


Джерело: Держкомстат

Примітка: від 2015 року дані не враховують зони проведення антитерористичної операції та тимчасово окуповані території

Серед сільськогосподарських культур регіону домінують озима пшениця та соняшник, що насамперед зумовлено кліматичними умовами Донецької та Луганської областей. Так, річна кількість опадів у регіоні варіюється на рівні 450-500 мм у порівнянні з майже 600 мм у середньому по Україні та понад 650 мм у східних та північних областях України, що ускладнює вирощування таких культур, як кукурудза та соя. Середня врожайність пшениці та соняшнику в регіоні була на 10-15% нижча, ніж у середньому по Україні.

Рисунок 6.20. Урожайність, т/га, 2020



Джерело: Держкомстат

Падіння обсягів виробництва сільськогосподарських культур, а також стрімке скорочення поголів'я худоби та птиці зумовило порівняно низьку ефективність сільського господарства у Донецькій та Луганській областях. Так, виробництво продукції рослинництва на 1 гектар посівних площ у 2019 році

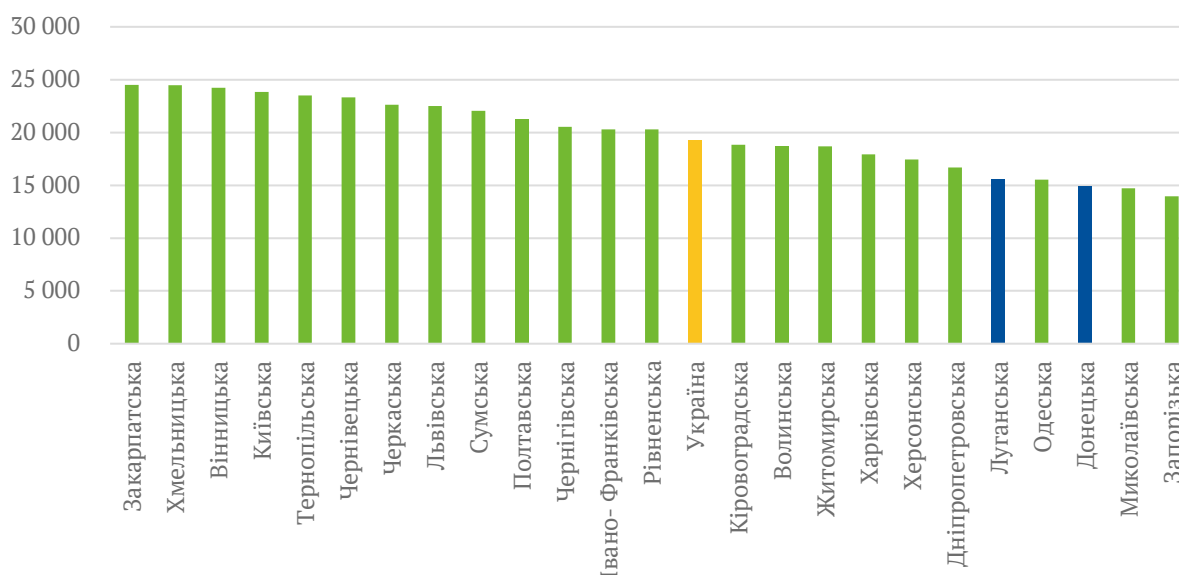
становило 15,051 грн/га та 15,908 грн/га відповідно (у цінах 2016 року), що на 22% та 17% нижче середнього рівня в Україні.

Переважає частка виробництва зернових та бобових культур регіону експортується, тоді як соняшник переробляється на олію (Маріупольський ОЕЗ є одним з головних виробників соняшникової олії в регіоні). Так, у 2019 році на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей було зібрано 10% соняшнику та вироблено 5% нерафінованої соняшникової олії в Україні.

**Донецька область.** Питома вага регіону в загальному обсязі виробництва продукції сільського господарства в Україні у 2019 році становила 3%. У 2020-му посівна площа зернових культур Донецької області була 574,5 тис. га. Регіон характеризується великою часткою сільськогосподарських угідь — 75,5% від території району, що на 3,3% більше, ніж у середньому по країні. Але розораність сільськогосподарських угідь регіону нижча за середні показники. Посівні площі Донецького регіону з 2002 по 2010 рік скоротилися на 17,3%, а від 2014-го — ще на 20%. Донецька область перебуває в зоні ризикового землеробства.

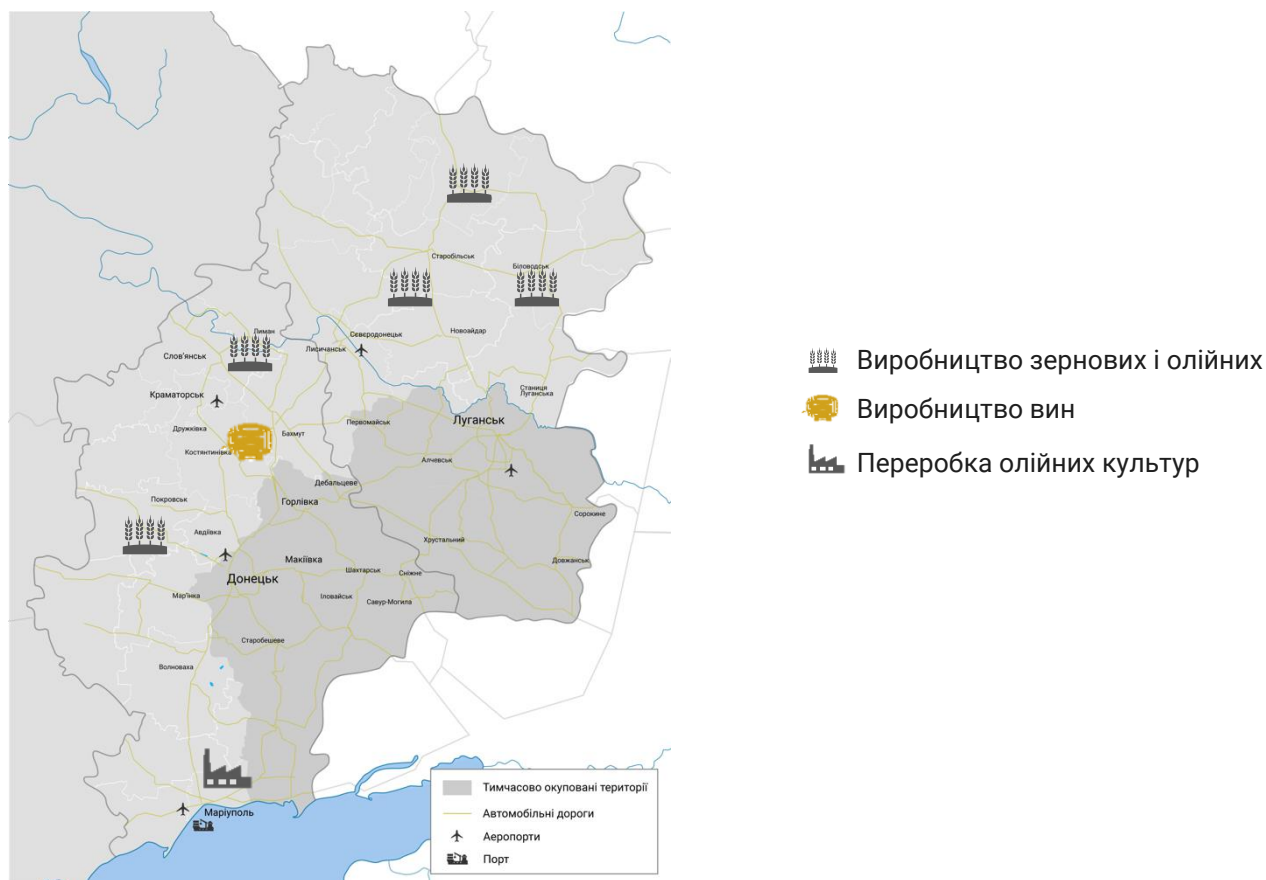
**Луганська область.** Питома вага регіону в загальному обсязі виробництва продукції сільського господарства в Україні у 2019 році становила 2%. У 2020-му посівна площа зернових культур Луганської області становила 400,3 тис. га. Сільськогосподарські угіддя сягають 72% від території області, що відповідає середньому рівню по країні. Порівняно з 2013 роком (до ескалації збройної агресії РФ на сході) посівні площі області скоротилися на 19%, при цьому відбулося зменшення площ під зерновими культурами та овочами. Водночас площі під технічними культурами (переважно соняшник) залишилися без змін, що свідчить про перерозподіл посівних площ на користь більш рентабельних культур.

Рисунок 6.21. Продукція рослинництва на гектар посівних площ за регіонами, грн на гектар)



Джерело: Держкомстат

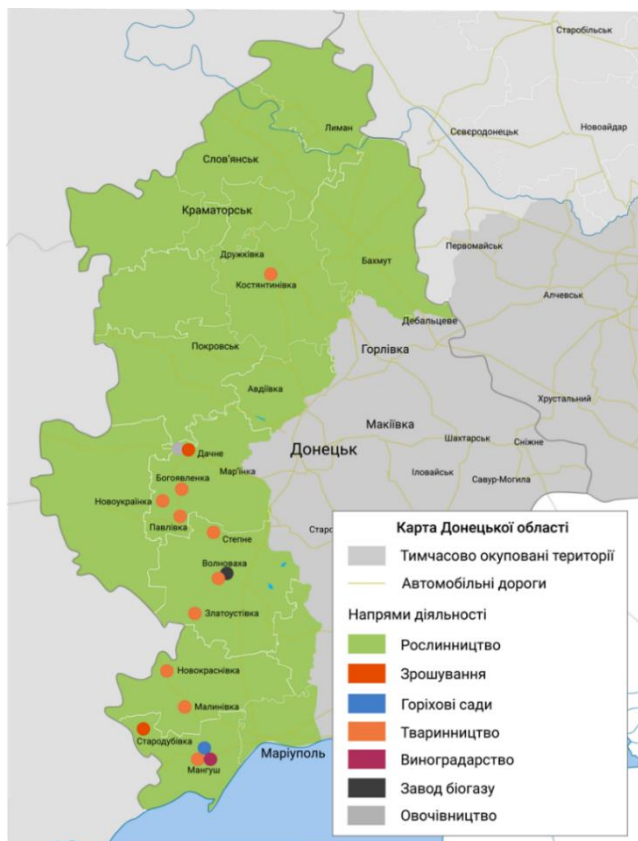
Рисунок 6.22. Сільське господарство у Донецькій та Луганській областях



Джерело: «Латифундист»

Мінне забруднення значних площ Донецької та Луганської областей (майже 7 тис. кв. км з українського боку лінії розмежування), кліматичні ризики (підвищення середніх температур та відсутність опадів), занепад інфраструктури та відтік кадрів з регіону гальмують ведення сільського господарства та знижують його прибутковість. Ця Стратегія має на меті відновлення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, а також реалізацію інвестиційного потенціалу сектору через відновлення систем меліорації, сприяння переробці сільськогосподарської сировини та виробництву продукції з високою доданою вартістю.

Рисунок 6.23. Сільське господарство Донецької області



Джерело: HarvEast

Можна визначити кілька основних ризиків та проблем для розвитку сільського господарства в регіоні, які стають на заваді економічному зростанню.

#### 6.4.1. РИЗИКИ БЕЗПЕКИ ТА УПРАВЛІННЯ НИМИ

Одна з головних проблем розвитку сільського господарства та переробки сільськогосподарської сировини — безпековий ризик. Наближеність до зон військових операцій створює ризики безпеки ведення будь-якої господарської діяльності та сільського господарства зокрема. При цьому характер ризиків унеможлиблює їхню мінімізацію шляхом страхування через неготовність страхових компаній гарантувати та відшкодувати збитки, пов'язані з воєнними діями.

#### 6.4.2. МІННЕ ЗАБРУДНЕННЯ ТЕРИТОРІЙ

Відповідно до даних Кабінету Міністрів України, Україна є третьою країною в світі за мінним забрудненнями (вона поступається тільки Сирії та Афганістану). За кількістю підривів людей на мінах Донецька та Луганська області третій рік поспіль утримують перше місце. На мінах за роки війни підірвалося понад 2,5 тис. людей. Розмінування територій потребує інвестицій у майже 650 млн євро та тривалого часу. При цьому сільськогосподарські виробники мають самостійно фінансувати розмінування сільськогосподарських угідь, що позначається на їхніх економічних результатах.

За оцінками ООН, за шість років війни на території Донецької та Луганської областей було заміновано 1,6 млн га землі, з них 700 тис. га на території, нині підконтрольній Україні. Згідно з інформацією британської некомерційної організації HALO Trust, яка спеціалізується на розмінуванні територій, сьогодні найбільш небезпечними для мирного населення ділянками Донецької та Луганської областей

є 15-кілометрова зона поблизу Слов'янська, Маріуполя, Краматорська і Станиці Луганської (тобто там, де тривали бої навесні та влітку 2014 року).

Через мінне забруднення та зведення фортифікаційних споруд частина сільськогосподарських угідь регіону вибула з сільськогосподарського обігу та не може використовуватися сільськогосподарськими виробниками з метою виготовлення продукції рослинництва та тваринництва. Нарахування податку на землю за такими земельними ділянками створює додаткове податкове навантаження на сільськогосподарських виробників.

### 6.4.3. ЗМІНА КЛІМАТУ ТА ПОТРЕБА У МЕЛІОРАЦІЇ

Проблема підвищення середньорічної температури в Україні та брак опадів стає дедалі актуальнішою як для України загалом, так і для Донецької та Луганської областей зокрема. Сільське господарство зіткнулося з проблемою відсутності вологи на метровому шарі ґрунту та тенденційним зниженням опадів в сезон, що унеможливує розвиток культур без впровадження системи зрошення.

Недостатній розвиток систем зрошення (зокрема через брак інвестицій та занедбаність меліоративних систем) гальмує розвитку сільського господарства, а також виробництву волого-інтенсивних культур, садівництва та овочівництва. Відновлення систем зрошення дозволить сільськогосподарським виробникам ефективно протидіяти змінам клімату у регіоні ризикованого землеробства, підвищити урожайність основних культур та спонукатиме до виробництва сільськогосподарської продукції з більшою доданою вартістю.

Горохівництво та виноградарство є перспективними напрямками розвитку галузі, які ідеально підходять для регіону, проте мають великий строк окупності і, відповідно, підвищені ризики для інвесторів.

### 6.4.4. БРАК КАДРІВ

Відтік молоді з Донецької та Луганської областей та обмежені можливості щодо отримання аграрної освіти спричиняють брак кваліфікованих кадрів у регіоні, що ускладнює розвиток садівництва та овочівництва (через порівняно більшу потребу у ручній праці) та переробки сільськогосподарської продукції. Так, у Донецькій області нині немає жодного вишу, який би здійснював підготовку фахівців за аграрними спеціальностями, у Луганській області таких закладів два — Луганський національний аграрний університет та Луганський національний університет ім. Тараса Шевченка.

За даними Державної служби зайнятості, у 2020 році найбільша кількість вакансій серед усіх професій у Луганській області була зареєстрована для професії «тракторист-машиніст сільськогосподарського виробництва», у Донецькій області цей фах був на 12-му місці у рейтингу найпопулярніших вакансій області за рік.

### 6.4.5. НЕВІДПОВІДНІСТЬ ІНФРАСТРУКТУРИ ПОТРЕБАМ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Недостатній розвиток дорожньої інфраструктури (переважно автомобільних доріг) та її часткове знищення внаслідок військових операцій унеможливають ефективну логістику продукції сільського господарства.

Руйнування дорожньої інфраструктури найбільше дошкуляє сільськогосподарським підприємствам, що розташовані поблизу лінії розмежування та зони бойових дій. Таким виробникам важко реалізувати збіжжя з елеватора, що зумовлює необхідність транспортування врожаю до покупця

автодорогами, які зазнали найбільших руйнувань. Крім того, відсутнє ефективне сполучення міста Маріуполя з прилеглими сільськогосподарськими районами (зокрема автодорога Маріуполь — Сартана — Чермалик) ускладнює логістику сільськогосподарської продукції та працівників сільськогосподарських підприємств.

Недостатність мережі залізниць (зокрема відсутність сполучення залізничної гілки Лантратівка — Кіндрашівська-Нова із залізничною системою України) призводить до перевантаження та руйнування доріг, коли сільськогосподарські виробники використовують автомобільний транспорт (докладніше див. розділ «Транспортна інфраструктура»).

#### 6.4.6. ДЕФІЦИТ ЛАБОРАТОРНИХ ПОТУЖНОСТЕЙ

У Донецькій та Луганській областях всі лабораторії є вузько направлені, тобто здійснюють свою діяльність тільки в одному напрямі — зерно, корми, насіння. Ґрунтова лабораторія лише одна — «АгроАналіз-Експерт», яка розташована у місті Северодонецьку. Тож для регіону нагальною є проблема відсутності лабораторій, які комплексно охоплюють усю сферу діяльності фермерських господарств, особливо в Луганській області. Відкриття філій потребує значних витрат, орієнтовна вартість оснащення обладнанням — від 4 млн грн (мінімальний пакет послуг) до 10 млн грн (повний пакет послуг).

#### 6.4.7. ОБМЕЖЕНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Від 1 липня 2021 року в Україні буде відновлений вільний ринок купівлі та продажу сільськогосподарських земель (з урахуванням обмежень та запобіжних заходів). Так, на першому етапі земельної реформи (до 1 січня 2024 року) тільки фізичні особи-громадяни України зможуть придбавати сільськогосподарські землі до 100 га. Проте з урахуванням збройної агресії РФ на сході України закон передбачає наступні запобіжні заходи:

- Забороняються відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, відчуження та зміна цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, крім передання їх у спадщину. Угоди (зокрема довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або відчуження в інший спосіб земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених цим пунктом, щодо їхнього купівлі-продажу та відчуження в інший спосіб, а також щодо передання прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє, є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення).
- За будь-яких умов забороняється набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-агресором або державою-окупантом.
- За будь-яких умов забороняється набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, виділені в натурі (на місцевості)

власникам земельних часток (паїв), які розташовані ближче 50 км від державного кордону України (крім державного кордону України, який проходить морем).

З урахуванням цих обмежень земельна реформа на території Донецької та Луганської областей не зможе реалізуватися повною мірою, з відповідними наслідками для економічного ефекту реформи. Оскільки купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей заборонені існують ризики щодо можливості реалізації права власності на підконтрольних територіях через обмежений доступ власників до реєстрів речових прав.

#### 6.4.8. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

У галузі сільського господарства близькість до лінії розмежування зумовлює низку ризиків та обмежень, а саме:

- Невикористання земель для обробки в сірій зоні.
- Наявність замінованих територій (вартість розмінування становить майже 20 тис. грн. за 1 га).
- Присутність фортифікаційних споруд, що заважає виробничому процесу вирощування сільськогосподарських культур.
- Загроза життю людей, небезпека пошкодження майна та неможливість проведення сезонних польових робіт у нічні зміни.
- Унеможливлення реєстрації договорів оренди землі та оформлення права власності під час вступі у спадок через відсутність можливості відкриття поземельної книги, тому що деякі сільські ради зараховані до районів, які зареєстровані на непідконтрольній території.

Зважаючи на окреслені обмеження, повернення земель до сільськогосподарського обороту в повному обсязі та реалізація потенціалу аграрної галузі Донецької та Луганської областей потребує серед іншого зниження рівня мінного забруднення сільськогосподарських угідь, а також повернення до сільськогосподарських угідь земель під фортифікаційними спорудами.

Однак проведення протимінної діяльності в обсязі, що забезпечить повне повернення угідь до сільськогосподарського обороту, може суперечити інтересам ООС та державної політики щодо національної безпеки та оборони, оскільки такі фортифікаційні споруди зведені з метою захисту задіяних у проведенні ООС українських військовослужбовців. Це зумовлює необхідність у збалансованому захисті інтересів сільськогосподарських виробників та власників сільськогосподарських угідь на території Донецької та Луганської областей, що не суперечитиме національним інтересам у сфері безпеки та оборони.

Крім того, відкриття ринку сільськогосподарських земель в Україні від 1 липня 2021 року створить особливі умови землеволодіння та землекористування на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» передбачено заборону на відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій

та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окрім передання їх у спадщину.

Відтак угоди, укладені під час дії такої заборони на купівлю-продаж або відчуження в інший спосіб земельних ділянок та земельних часток (паїв), зокрема щодо передання прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє, є недійсними з моменту їх укладення. Таким чином, власники сільськогосподарських земель та паїв, що перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, не зможуть реалізувати своє право власності на зазначені земельні ділянки, а сільськогосподарські виробники — інвестувати у такі землі (через ризики функціонування ринку сільськогосподарської землі на територіях, де органи державної влади не здійснюють свої повноваження). Тож реінтеграція тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей в єдиний конституційний простір України є передумовою повноцінного розвитку сільськогосподарського виробництва.

## 6.5. ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА

**Основні проблеми з логістикою в областях — наслідок збройної агресії РФ. Регіон не лише втратив своє транзитне значення, але й суттєво ускладнилася логістика між населеними пунктами всередині областей та зв'язок із рештою України. Зокрема, припинено залізничне сполучення дев'ятох північних та східних сільськогосподарських районів Луганської області, відсутнє пряме автомобільне сполучення півночі та півдня регіону та сільськогосподарських районів з індустріальними центрами, аеропорти закриті для цивільної авіації, а Маріупольський морський порт постраждав не лише від зниження вантажообігу через регіональні проблеми, але й через будівництво Керченського мосту. В результаті дорога та складна логістика, приправлена безпечними ризиками для вантажів, перешкоджає розвитку бізнесу та притоку інвестицій в регіон.**

Історично Донецька область була провідною у розвитку транспортної інфраструктури серед регіонів України на відміну від Луганщини. Військова агресія РФ та окупація тимчасово неконтрольованих територій ускладнила ситуацію в обох областях.

Через активну зовнішню торгівлю з Росією регіон, до початку російської агресії, використовував власний транзитний потенціал. Натепер більшість транзитних маршрутів перервана через окупацію тих територій, що межують з Росією. Частина українсько-російського кордону під контролем України зберігається лише на півночі Луганській області (два автомобільні пункти пропуску).

Згідно із статистично-інформаційними матеріалами Головних управлінь статистики у Донецькій і Луганській областях обсяги перевезення вантажів автомобільним транспортом в економічному районі зменшилися на 46,1% – з 174,1 до 93,9 млн т. Це відбулося через суттєве скорочення обсягів у Луганській області на 94,2% (з 24,3 до 1,4 млн т) і у Донецькій області – на 38,3% (з 149,8 до 92,5 млн т). Як правило, у Луганській області внаслідок воєнних подій функціонує лише автомобільний транспорт, хоча і його діяльність має тенденцію значного погіршення. За 2010-2019 рр. обсяги вантажоперевезень залізничним транспортом у Донецькій області знизилися з 94,9 до 42,9 млн т, або на 54,8%; морським – з 288,1 до 113,9 тис. т, або на 60,5%. При цьому у регіоні зовсім припинено перевезення вантажів авіаційним транспортом.

Сполучення субрегіонів Донецької і Луганської областей між собою та з іншими регіонами України значно ускладнено. Основна траса регіону (Слов'янськ — Донецьк — Маріуполь) проходить через

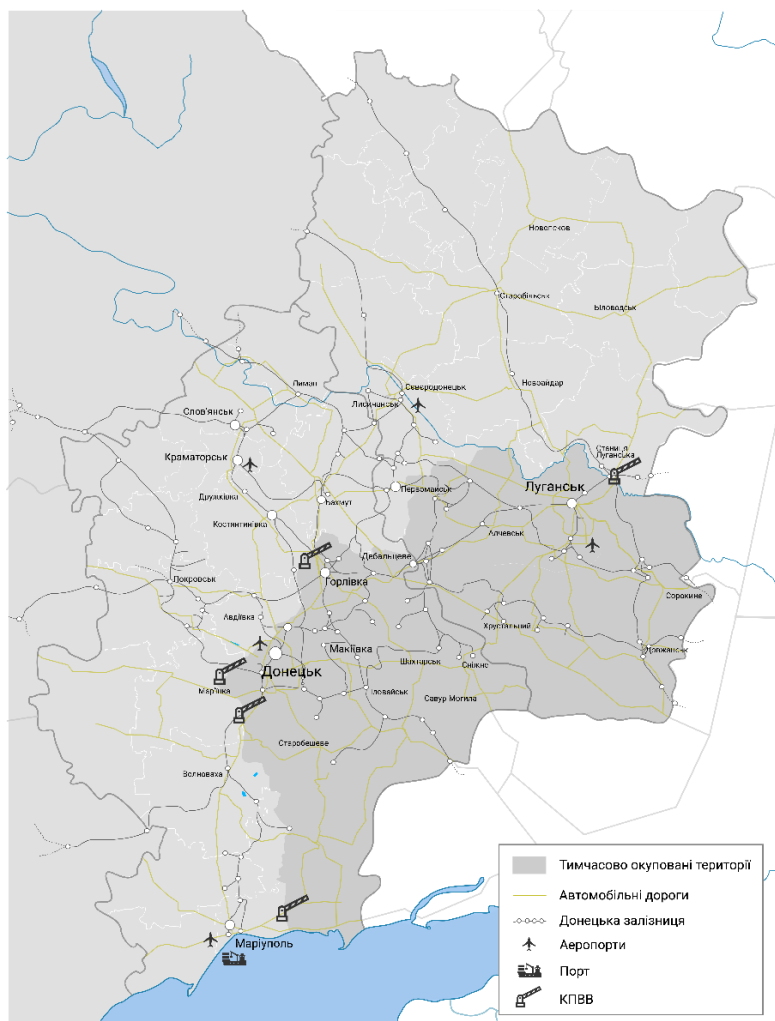
неконтрольовану територію. Оновлена у 2019 році траса Запоріжжя — Маріуполь поєднала найбільше місто регіону з рештою України.

Регіональна філія «Донецька залізниця», одна з найбільш щільних і вантажоорієнтованих в Україні, обслуговує територію Донецької, Луганської і частково трьох суміжних областей. У 2020 році філія згенерувала 14,7% вантажів (37,8 млн т, зокрема з території Донецької області — 35,2 млн т). Залізничні гілки на півночі Луганщини відрізані від залізничної мережі України, а гілка Запоріжжя — Комиш-Зоря — Маріуполь є єдиним залізничним шляхом до Маріуполя (див. Рисунок 6.24). За даними Державної служби статистики України, обсяги вантажоперевезень Донецькою залізницею скоротилися за 2010-2019 рр. на 71,1%, або з 142,4 до 41,2 млн т.

Маріупольський морський торговельний порт входить у п'ятірку найбільш завантажених морських портів України і є найбільшим в Азовському морі. Його оборот теж суттєво зменшився.

Регіон втратив авіасполучення: зараз це заборонена для польотів зони «Донбас» зі зруйнованою авіаційною інфраструктурою (див. Рисунок 6.24). Аеропорти у Донецьку і Луганську втрачено, аеропорти Краматорська і Северодонецька не здатні обслуговувати пасажирів. Натомість летовище Маріуполя є найбільш придатним до відновлення авіасполучення. Мешканці і вантажовідправники регіону змушені використовувати летовища у районних центрах сусідніх областей (Запоріжжя, Дніпропетровськ та Харків).

Рисунок 6.24. Мапа транспортної інфраструктури Донецької і Луганської областей



Джерело: Державна прикордонна служба України

Регіон перебуває під впливом інших глобальних і локальних тенденцій:

- Активне залучення приватних гравців в інфраструктуру (зокрема концесії).
- Лібералізація ринку залізничних вантажних перевезень.
- Переорієнтація вантажних і пасажирських перевезень з автомобільного та інших шкідливих видів транспорту тощо на залізницю.

У 2013 році, до початку збройної агресії РФ, індикатори секторального розвитку транспортної інфраструктури Донецької та Луганської областей були на високому рівні. Так, середня по Україні щільність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям становила 275 км/тис. км<sup>2</sup>, тоді як у Донецькій області покриття було на 10% вищим (302 км/тис. км<sup>2</sup>), а в Луганській області на 20% нижчим (219 км/тис. км<sup>2</sup>). У 2019 році покриття підконтрольної частини Донецької області зберігалося на високому рівні, тоді як у Луганській області (де тимчасово окуповано більш урбанізовані райони) цей показник упав до 194,5 км/тис. км<sup>2</sup>.

У 2013 році 15% загального вантажообороту залізничного транспорту припадало на Донецьку залізницю. На той момент було електрифіковано 45,5% її залізничних колій. Натепер електрифікації підконтрольної частини Донецької залізниці становить 40%, а середнє по Україні значення дорівнює 47%.

Щодо цифрової інфраструктури, то по Україні середнє значення рівня забезпеченості домогосподарств до послуг інтернету збільшилося з 54% у 2016 році до 66% у 2019-му і є більшим від показників Луганської області, а домогосподарства Донецької області забезпечені доступом до інтернету на 2 в. п. більше за середній показник в Україні.

Бачення виконання стратегії до 2030 року ґрунтується на досягненні середньоукраїнського рівня вантажообороту на підконтрольних територіях. Рівень щільності доріг передбачено збільшити завдяки новій дорозі Северодонецьк — Маріуполь та підвищення класу наявних. Досягнення стовідсоткового покриття волоконно-оптичними мережами є метою стратегії Міністерства регіонального розвитку.

Серед проблем транспортної інфраструктури регіону можна виокремити наступні.

### 6.5.1. ОБІРВАНІ ЗАЛІЗНИЧНІ МАРШРУТИ

Внаслідок збройної агресії РФ на сході України залізнична колія Кіндрашівська-Нова — Лантратівка опинилася повністю відрізаною від залізниць України (див. Рисунок 6.24). На півночі вона межує з територією Російської Федерації, на півдні — з самопроголошеною ЛНР.

Таблиця 6.1. Обсяги перевезення промислових вантажів на гілці Кіндрашівська-Нова — Лантратівка у 2013 та 2018 роках, т

| Вид вантажу           | 2013                          |                           | 2018                          |                           |
|-----------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|
|                       | відправлення зі станцій лінії | прибуття на станції лінії | відправлення зі станцій лінії | прибуття на станції лінії |
| кам'яне вугілля       | 665                           | 2 198 313                 | 1 018 176                     | 1 018 176                 |
| нафта і нафтопродукти | 959                           | 5 866                     | 695                           | 695                       |
| чорні метали          | 530                           | 3 809                     | -                             | -                         |

|                          |                |                  |                  |                  |
|--------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| брухт чорних металів     | 7 067          | 14               | -                | -                |
| мінеральні будматеріали  | 93 687         | 27 741           | 134              | 134              |
| машини та устаткування   | 71             | 216              | -                | -                |
| зерно, продукти перемелу | 347 434        | -                | -                | -                |
| добрива                  | -              | 39 628           | -                | -                |
| цемент                   | -              | 773              | -                | -                |
| сіль                     | -              | 1 525            | -                | -                |
| <b>Разом</b>             | <b>450 413</b> | <b>2 277 885</b> | <b>1 019 005</b> | <b>1 019 005</b> |

Джерело: АТ «Укрзалізниця»

Припинилося залізничне сполучення дев'ятох північних та східних сільськогосподарських районів області, у яких зосереджено понад 800 суб'єктів господарської діяльності, зокрема 16 елеваторів загальною потужністю 766 тис. т, ВП «Луганська ТЕС», ТОВ ДТЕК «Східенерго», з рештою території держави. Перевезення вантажів і пасажирів у цих районах здійснюється переважно автомобільним транспортом. Інша основна гілка в Луганській області Попасна — Сватове — Куп'янськ на півдні виходить до лінії розмежування, на півночі сполучається з Південною залізницею.

Як бачимо з Таблиці 6.1, станції лінії до початку російської агресії були орієнтовані на отримання великих обсягів кам'яного вугілля та відправлення зерна і продуктів перемелу. Таким чином, обмеження роботи цієї гілки призводить не лише до проблем постачання вугілля на Луганську ТЕС (докладно описано у секторі «Енергетика»), але й до проблем вивезення зерна і продуктів переробки (детально описано у розділі «Сільське господарство»).

### 6.5.2. РУЙНУВАННЯ І ПЕРЕВАНТАЖЕННЯ ДОРІГ

Значно зросла роль автомобільного транспорту через припинення залізничного сполучення з тимчасово неконтрольованими територіями. Іншими чинниками є зміна напрямів вантажопотоків в об'їзд тимчасово неконтрольованої території, необхідність забезпечення проїзду вантажного транспорту (перевезення зернових, зокрема на півночі Луганщини; переміщення військової техніки; пасажирське і вантажне сполучення з Маріуполем як найбільшим містом регіону тощо).

За час проведення АТО/ООС різного ступеня руйнувань зазнали майже 900 км доріг загального користування Донецької та Луганської областей (майже 6% загальної довжини автомобільних доріг загального користування областей), повністю або частково було знищено 13 мостів і шляхопроводів, дев'ять з яких розташовані на неокупованій території, а два неподалік лінії зіткнення.

У межах реалізації Програми «Велике будівництво» у 2020 році проводили відновлення 22 об'єктів дорожньої інфраструктури (18 доріг, чотири мости), зокрема:

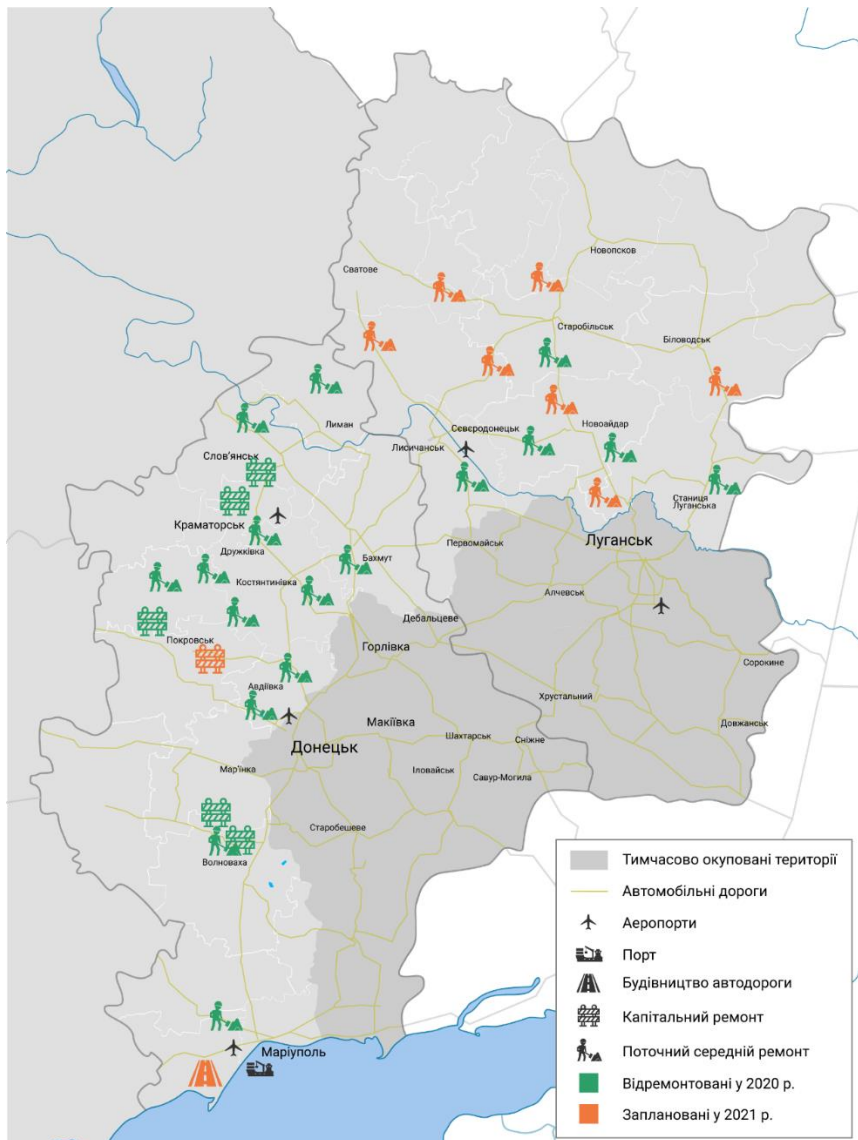
Будівництво автодороги (3,8 км) Маріуполь — Урзуф (*триває у 2021 році*).

Капітальний ремонт семи ділянок автодоріг (18,65 км)

- Благодатне — Валер'янівка;
- обхід села Володимирівки;
- Мирноград — Гродівка;
- Дмитрівка — Привілля — Сергіївка;

- Торське — Кремінне;
- Добропілля — Кам'янка.

Рисунок 6.25. Мапа відновлення об'єктів дорожньої інфраструктури Донецької і Луганської областей



Джерело: «Укравтодор», обласні державні адміністрації

Поточний середній ремонт 10 ділянок автодоріг (47,95 км)

- Мирноград — Гродівка (*триває у 2021 році*)
- Слов'янськ — Пришиб
- Новобахмутівка — Піски
- Ясинувата — Желанне
- Благодатне — Валер'янівка
- Нікольське
- Лиман — Лозове — /на Радьківські Піски/

- Криворіжжя — /на Костянтинівку/
- Софіївка — Дружківка
- Костянтинівка — Клебан-Бик

Капітальний ремонт та реконструкція чотирьох мостів (242 пог. м)

- Бахмут — Кліщіївка — Андріївка
- Софіївка — Новополтавка
- Дмитрів — Гродівка
- Благодатне — Валер'янівка

Зазначені дороги мають пріоритетне значення для регіону, адже вони входять до маршрутів в об'їзд тимчасово окупованих територій, перевезення поранених, забезпечують транспортне сполучення із суміжними областями та під'їзні шляхи до опорних шкіл (їхніх філій), лікарень, рекреаційних зон (див. Рисунок 6.25).

### 6.5.3. НЕВІДПОВІДНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ ЗМІНАМ СТРУКТУРИ РЕГІОНАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Враховуючи окупацію двох обласних центрів та фактичне розділення лінією розмежування кількох районів Донецької і Луганської областей, гостро постало питання життєдіяльності містечок і сіл, що були частиною агломерацій чи супутниками великих міст, які перебувають за лінією розмежування. За п'ять років автомобільні перевізники налагодили зв'язок таких міст з більшими містами на підконтрольній території. Наприклад, місто Авдіївка, що було супутником Донецька, зараз прив'язане до Покровська. Цей зв'язок важливий для подібних міст через відсутність якісного вторинного медичного обслуговування, закладів вищої освіти, нестачу можливостей для проведення дозвілля тощо. Водночас можна припустити, що автобусні перевезення між такими містами відбуваються частково нелегально, але ця проблема характерна для всієї країни.

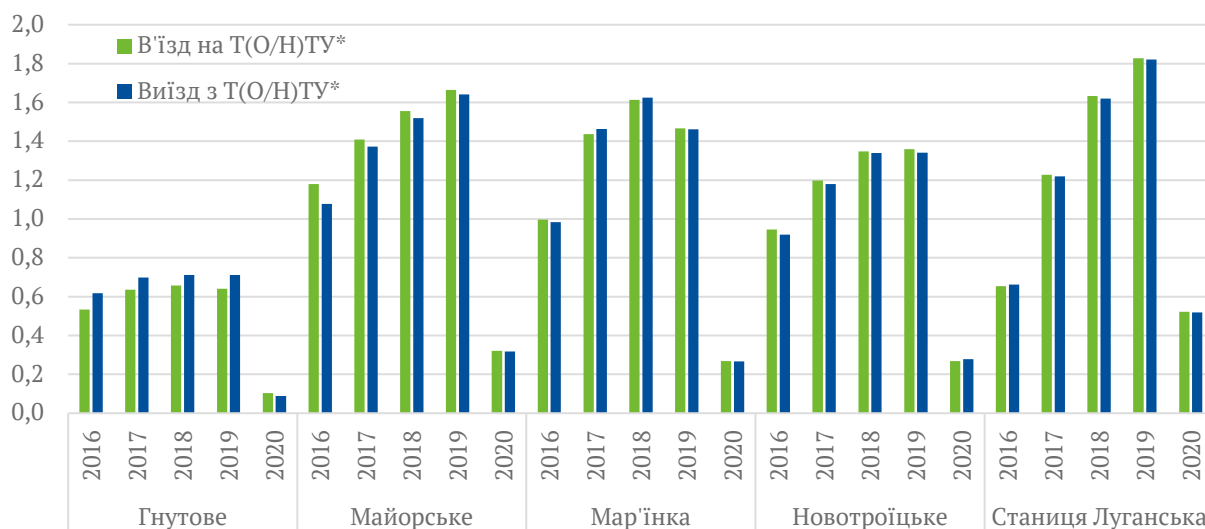
Також проблема нелегальних пасажирських перевезень властива і для перетину лінії зіткнення зокрема тому, що легального шляху перетнути її громадським транспортом не існує. Неможливість перетинати лінію розмежування громадським транспортом призводить до появи приватних перевізників, які задовольняють попит на перетин пасажирами, що не мають власного транспортного засобу.

Перетин лінії розмежування відбувається з трьох основних причин: 1) виїзд чи повернення на довгострокове (постійне) перебування; 2) короткочасний виїзд з неконтрольованих територій для задоволення соціальних, медичних, побутових потреб, які неможливо задовольнити в окремих районах Донецької та Луганської областей (ОРДЛО)); 3) короткочасний в'їзд на неконтрольовану територію для відвідування родичів. Проблема несанкціонованих перевезень товарів і коштів через лінію зіткнення існує, як і наявні обмеження щодо ввезення і вивезення цінностей,<sup>33</sup> але вона не є предметом розгляду цього розділу.

<sup>33</sup> <https://mtot.gov.ua/linija-rozmejuvannja-scho-mojna-i-zaboroneno-brati-z-soboju-pri-peretini-infografika>

Важливо, що кількість перетинів лінії розмежування лише частково відображає переміщення мешканців через лінію зіткнення, оскільки частково рух відбувається транзитом через територію Росії. Водночас наявність лише одного пункту пропуску в Луганській області (див. Рисунок 6.26) сприяє такому руху. Втім, відкриття додаткових пунктів перетину лежить радше в політичній, аніж в економічній площині.

Рисунок 6.26. Динаміка перетину лінії розмежування за контрольними пунктами в'їзду/виїзду, тис. перетинів



\*Тимчасово окупована/неконтрольована територія України  
Джерело: Державна прикордонна служба України

За умови руйнування і перевантаження доріг (підрозділ Error! Reference source not found. 6.5.2) залізничні приміські перевезення могли б стати основою системи регіональної мобільності в регіоні. У приміському сполученні пасажирів обслуговують 105 станцій, на яких розташовано 45 кас, зокрема у Донецькій області 34 каси, у Луганській – 11. Приміське пасажирське сполучення забезпечується електро- та дизель-поїздами:

- електропоїзди: всього (інвентарний парк) 17 електропоїздів (106 вагонів); в експлуатації перебувають 15 електропоїздів (89 вагонів);
- Дизель-поїзди: всього (інвентарний парк) 8 дизель-поїздів (35 вагонів), зокрема 1 мотрися; в експлуатації – 5 дизель-поїздів (24 вагонів).

#### 6.5.4. ВТРАТА АВІАСПОЛУЧЕННЯ В ОБЛАСТЯХ

Внаслідок бойових дій та руйнувань регіон втратив основні летовища – Донецький і Луганський аеропорти.

Аеропорт Маріуполя використовується Національною гвардією та Сухопутними військами. Сертифіката аеродрому летовище не має, тому відкрите воно лише для державних і військових літаків. На сьогодні запроваджено безпольотну зону «Донбас» над неконтрольованою територією і радіусом 124 км. Відстань від злітно-посадкової смуги аеропорту Маріуполь до лінії розмежування становить майже 30 км, що призводить до ризиків безпеки польотів. Зменшення зони, над якою заборонено використання повітряного простору, має відбуватися з врахуванням воєнних ризиків.

Рисунок 6.27. Заборонені зони UKP36 на сході України та UKP35 над тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим



Джерело: Державна авіаційна служба України

Забезпечення сполучення з аеропортами Запоріжжя (200 км від Маріуполя, 220 км від агломерації Краматорськ — Дружківка — Костянтинівка), Харків (200 км до агломерацій Северодонецьк — Лисичанськ — Рубіжне та Краматорськ — Дружківка — Костянтинівка), Бердянськ (90 км від Маріуполя) є альтернативним шляхом прив'язки регіону до авіаційного сполучення за неможливості відкриття аеропорту Маріуполь для цивільної авіації з міркувань безпеки.

Важливим аспектом для відновлення авіасполучення є наявність сталого пасажиропотоку. У перспективі регіональні аеропорти генеруватимуть пасажиропотік здебільшого на сезонних рекреаційних напрямках, що за умови збереження безпекових ризиків не дозволить забезпечити сталий розвиток аеропортів.

Для аеропорту Маріуполя основним генератором пасажиропотоку є саме місто Маріуполь, оскільки Донецька агломерація перебуває на тимчасово окупованій території, а місто Запоріжжя розвиває свій аеропорт для Запорізької області. У відкритому доступі відсутні дані щодо пасажиропотоку аеропорту Маріуполь, але в оцінці можливості відновлення Бердянського аеропорту, проведеній USAID, аналітики зазначили наступну динаміку пасажиропотоку до окупації: кількість пасажирів досягала піку у 2000 і 2006 роках (62 тис. пасажирів), знижуючись до майже 20 тис. пасажирів на початку 2000-х. У 2013 році пасажиропотік становив 6 тис. (внутрішні рейси). Дані між 2007 і 2013 роком відсутні.

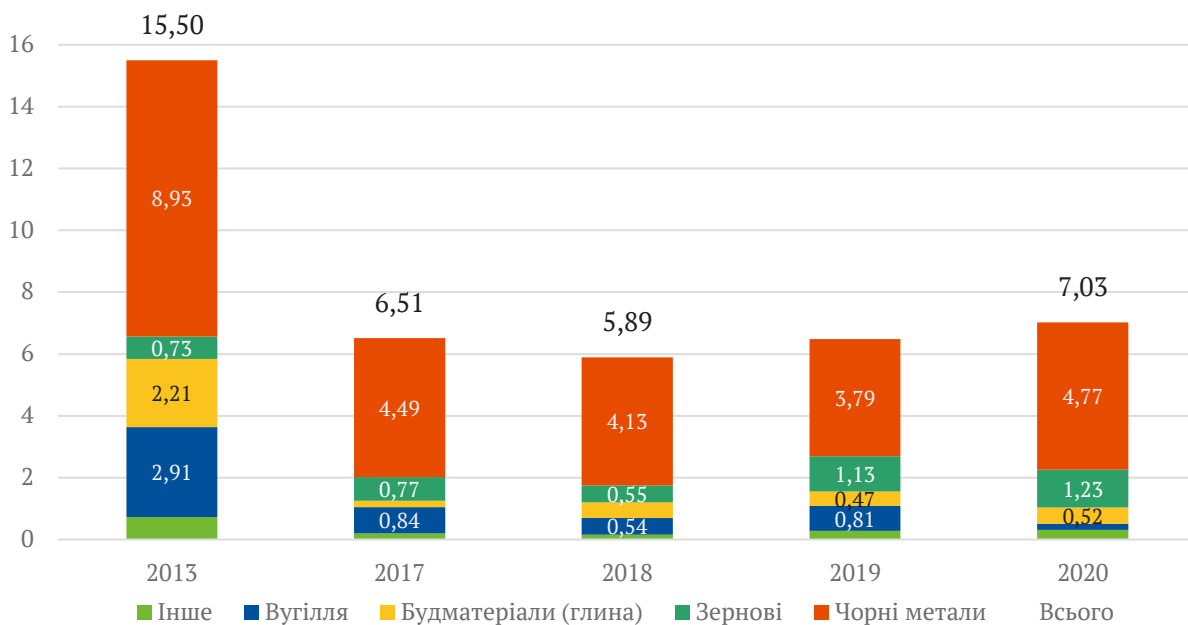
### 6.5.5. ОБМЕЖЕННЯ В РОБОТІ МАРІУПОЛЬСЬКОГО МОРСЬКОГО ТОРГОВЕЛЬНОГО ПОРТУ

Маріупольський морський торговий порт є одним з п'яти провідних портів України, але від 2014 року він втратив вантажопотік. До початку воєнних дій у Донецькій і Луганській областях Маріупольський порт мав конкурентну перевагу у вигляді потужного залізничного сполучення. Двоколійна залізниця до вузлової станції Ясинувата забезпечувала безперебійне постачання вантажів. Зараз в порту існують проблеми з поданням залізничних платформ для контейнерів – через їх недостатність черга на подання може досягати двох тижнів.

За відсутності повноцінного залізничного сполучення (єдиною гілкою, що сполучає порт з вантажовідправниками, є Комиш-Зоря — Волноваха — Маріуполь) та втрати основних джерел постачання вантажів (металургійні комбінати, що залишилися на непідконтрольній території) порт втратив більшу частину перевалки (див. Рисунок 6.28), досягнувши мінімального обсягу у 2018 році. За даними Адміністрації морських портів України, загальні обсяги переробки вантажів стивідорними компаніями в порту скоротилися за 2012-2019 рр. на 56,5% (з 14 908,7 до 6 483,8 тис. т). Натепер порт переорієнтовується на зерно, будуючи зерновий термінал та готуючись зайняти нішу з перевезень невеликими суднами. Обсяги перевалки зернових зростають принаймні три роки (див. Рисунок 6.28).

Після зведення Керченського мосту до Маріупольського порту не мали можливості зайти 144 судна (зокрема великовантажні судна типу PANAMAX), з якими було налагоджено регулярну роботу, внаслідок чого практично втрачені вантажопотоки чавуну до США, металів до ОАЕ, Саудівської Аравії, Тайланду та Тайваню.

Рисунок 6.28. Обсяги перевалки у Маріупольському морському торговельному порті, млн т



Джерело: АМПУ

Іншими проблемами порту є:

- необхідність днопоглиблювальних робіт;
- застарілий та вартісний в утриманні криголам;
- необхідність будівництва під'їзних і об'їзних автошляхів (див. підрозділ 5.5.2).

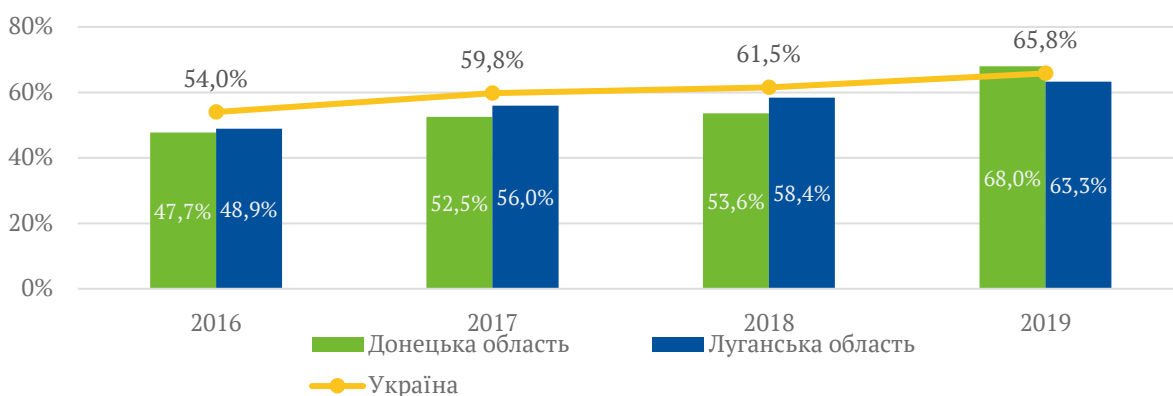
Станом на жовтень 2020 року Міністерство інфраструктури перебувало у пошуку фінансування на претеО концесії Маріупольського порту.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/nashi-nastupni-proekti-koncesiya-zaliznichno-poromnogo-kompleksu-ta-kontejnernogo-terminala-morskogo-portu-chornomorsk-vladislav-kriklij>

## 6.5.6. НИЗЬКА ЧАСТКА ПОКРИТТЯ ОПТОВОЛОКОННИМИ МЕРЕЖАМИ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ (ЦИФРОВА ІНФРАСТРУКТУРА)

Станом на 2020 рік в усіх містах регіону наявні волоконно-оптичні лінії зв'язку. Щодо селищ міського типу (смт), у Донецькій області у 60 смт серед 66 є доступ до широкосмугового інтернету, у Луганській — у всіх 26 смт. Відсутнє покриття волоконно-оптичними мережами у смт Новогригорівці та Новомиколаївці (місто Дружківка), смт Іллінці (Мар'їнський район), смт Курдюмівці та Південному (місто Торезьк), смт Комишівці (місто Селидове).

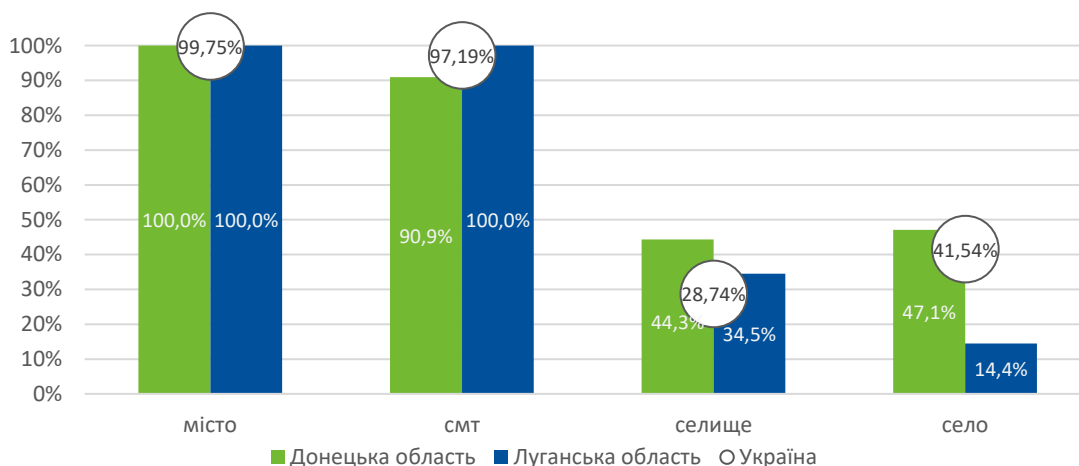
Рисунок 6.29. Рівень забезпеченості домогосподарств доступом до послуг інтернету



Джерело: Державна служба статистики України

Селища Донецької області на 44% (39 населених пунктів) покриті доступом до широкосмугового інтернету, а Луганській області доступ до широкосмугового інтернету є меншим і становить 34,5% (10 населених пунктів).

Рисунок 6.30. Наявність покриття волоконно-оптичними мережами у населених пунктах, 2020 рік, %



Джерело: Міністерство цифрової трансформації

Частка покриття сіл волоконно-оптичними мережами в регіоні на 23% менша від середньої по Україні. У Донецькій області вона становить 47% (303 населені пункти із 643) з найменшими значеннями у Покровському (28%), Ясинуватському (30%), Олександрівському (34,5%) та Костянтинівському (40%) районах. Також покриття волоконно-оптичними мережами немає у селах, підпорядкованих містам Торезьку та Мирнограду. У Луганській області частка значно менша — 14% (68 населених пунктів із 471) з найменшим покриттям у Міловському (0%), Білокуракинському (4%), Марківському (6%) та Троїцькому (7%) районах.

У бюджеті на 2021 рік закладено 500 млн грн на підключення до волоконно-оптичних ліній зв'язку закладів соціальної інфраструктури у віддалених селах всієї України, де підключення досі немає.

### 6.5.7. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Основна проблема регіону — це розірвані економічні і соціальні зв'язки через наявність лінії розмежування, яка пройшла крізь агломерації і райони, тож мешканцям області і місцевому бізнесу довелося формувати нові зв'язки. Особливо гостро ця проблема постає для міст-супутників великих промислових центрів, зокрема, лінія розмежування відокремила Луганськ, Донецьк, Горлівку тощо від їхніх міст-супутників.

Інша частина проблеми стосується транспортних потоків, що раніше пролягали транзитом через вузлові залізничні станції (Дебальцеве, Ясинувата тощо) і автотранспортні вузли. Натепер транзит пасажирським і вантажним транспортом неконтрольованими територіями не проводиться.

У повітряному просторі існують високі безпекові ризики, що досі не дозволили відновити авіаційне сполучення з регіоном для цивільних польотів (див. підрозділ 6.5.4).

Перешкодою для роботи Маріупольського торговельного порту та вантажовідправників і вантажоотримувачів є проходження суден до Маріупольського порту через наявність мосту через Керченську протоку та незаконну перевірку суден, що проходять нею, російською стороною. І хоча в останній час, за словами стейкхолдерів, такі перевірки не практикують, ризик неправомірних обмежень з боку держави-агресора залишається.

## 6.6. ЕКОЛОГІЯ ТА ДОВКІЛЛЯ

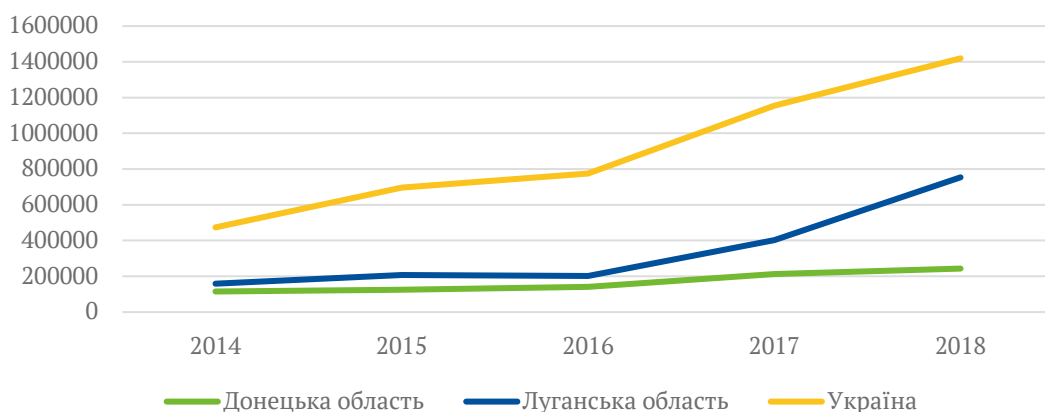
*Донецька та Луганська області є найбільш техногенно навантаженими регіонами України та Європи. На їхніх територіях створено потужну інфраструктуру, що містить підприємства гірничодобувної, металургійної та хімічної промисловості, енергетики та важкого машинобудування тощо. Висока концентрація промислового, сільськогосподарського виробництва, об'єктів транспортної інфраструктури у поєднанні зі значною щільністю населення створили значне навантаження на довкілля. Інтенсивна експлуатація природних ресурсів протягом тривалого часу призвела до того, що зміни торкнулися всіх компонентів навколишнього середовища Донецької та Луганської областей: атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, ґрунтів, ландшафтів, біорізноманіття тощо.*

### 6.6.1. АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ

Забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами негативно впливає на здоров'я населення та екосистеми регіону. За даними Державної служби статистики України, на Донецьку та Луганську області від 2019 році припадає 33% від загальної кількості викидів шкідливих речовин від стаціонарних джерел в Україні, що становить 810,8 тис. т.

Водночас загальний рівень валового регіонального продукту в розрахунку на 1 т викидів забруднюючих речовин залишається значно меншим за середньоукраїнський рівень (див. Рисунок 6.31).

Рисунок 6.31 Валовий регіональний продукт, тис. грн на 1 т викидів забруднюючих речовин від стаціонарних джерел



Джерело: Державна служба статистики України

У Донецькій та Луганській областях зосереджені важливі транспортні вузли, адже регіон розташований на перетині великих залізничних магістралей і автомобільних доріг, що забезпечує йому транспортний зв'язок з іншими регіонами України та світу. Водночас велика концентрація транспорту суттєво погіршує якість атмосферного повітря у містах цих областей. Так, у 2019 році загальні викиди від пересувних джерел у Донецькій та Луганській областях на території, підконтрольній Україні, становили 5% від загальних викидів в Україні, за даними Держстату.

Показник валового регіонального продукту на тонну викидів забруднюючих речовин від пересувних джерел у Донецькій області підвищується і становить 3,5 млн грн станом на 2018 рік, що є позитивною тенденцією. У Луганській області цей показник трохи нижче середньоукраїнського рівня (2,2 млн грн) та становить 2,1 млн грн (див. Рисунок 6.32).

Рисунок 6.32. Валовий регіональний продукт, млн грн на 1 т викидів забруднюючих речовин від пересувних джерел

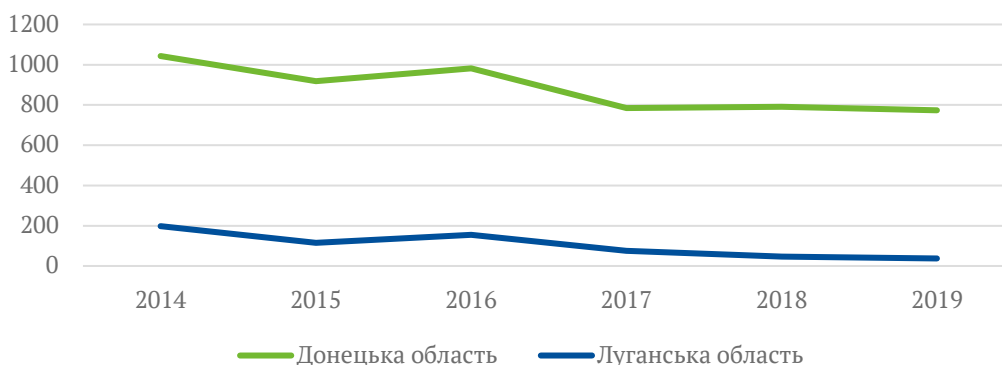


Джерело: Державна служба статистики України

Основними забруднювачами атмосфери в регіоні, що забезпечують більшість валових викидів забруднюючих речовин від стаціонарних джерел, є коксохімічні підприємства, ТЕС та ТЕЦ, металургійні заводи, шахти та інші гірничодобувні підприємства.

Від 2014 року спостерігається тенденція зменшення валових викидів шкідливих речовин в регіоні, що пов'язане з наслідками бойових дій на сході України та зміною структури експорту та виробництва промислової продукції (див. Рисунок 6.33). Однак рівень забруднення атмосферного повітря у промислових містах Донецької та Луганської областей залишається високим.

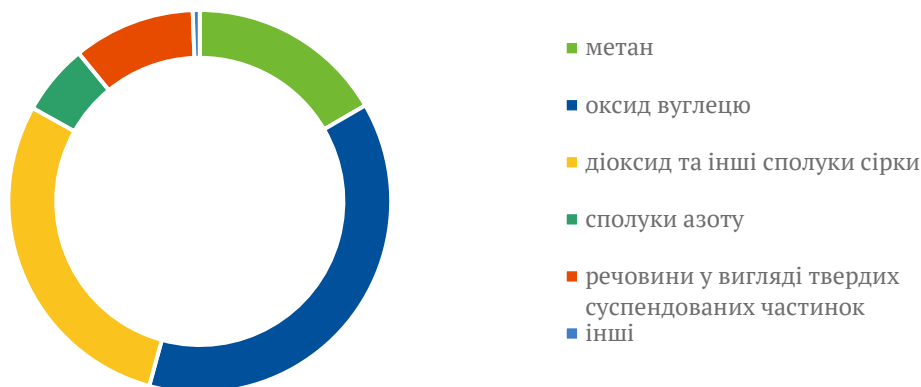
Рисунок 6.33. Викиди забруднюючих речовин від стаціонарних джерел в Донецькій та Луганській областях, тис. т



Джерело: Державна служба статистики України

У структурі викидів забруднюючих речовин (див. Рисунок 6.34) найбільша питома вага припадає на оксид вуглецю (37,6% від загального обсягу викидів), метан (16,6%) та сполуки сірки (28,9%).

Рисунок 6.34. Структура викидів забруднюючих речовин у Донецькій та Луганській областях, тис. т



Джерело: Державна служба статистики України

У регіоні речовинами, що найбільше забруднюють атмосферне повітря та негативно впливають на здоров'я населення, особливо у великих населених пунктах, є пил, діоксид азоту, діоксид сірки, оксид вуглецю, метали та їхні сполуки, бензопірен.

Найбільше забруднення атмосферного повітря фіксується у тих містах регіону, де розташовані великі промислові підприємства та спостерігається значна концентрація транспорту, а саме у Маріуполі, Краматорську, Слов'янську Донецької області, Северодонецьку, Лисичанську та Рубіжному Луганської області.

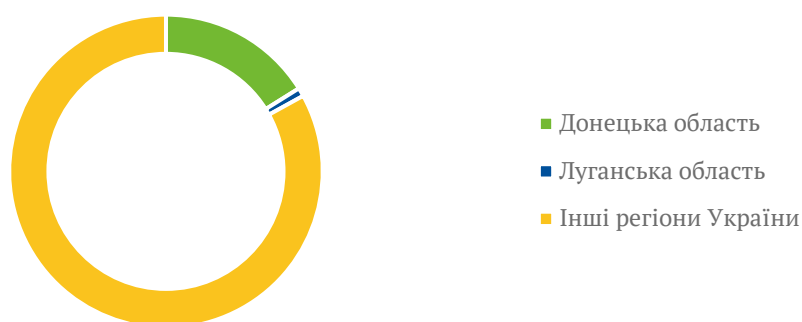
Для поліпшення якості атмосферного повітря та зниження рівня забруднення атмосфери діоксидом азоту, пилом, аміаком, бензопіреном та формальдегідом необхідне впровадження організаційних,

технологічних та нормативних заходів щодо попередження збільшення викидів шкідливих речовин від стаціонарних та пересувних джерел.

## 6.6.2. ВОДНІ РЕСУРСИ

Донецька та Луганська області є одним з найменш забезпечених прісною водою регіонів України. Забір води з природних водних об'єктів на потреби промисловості, сільського господарства та населення значно відрізняється у Донецькій та Луганській областях та становить відповідно 16,1% та 0,9% від загального забору води в Україні (див. Рисунок 6.35).

Рисунок 6.35. Забір води з природних водних об'єктів у 2019 році



Джерело: Державна служба статистики України

Через зношеність та неефективність інфраструктури водопостачання у регіоні існує проблема втрати води під час транспортування (див. Рисунок 6.36). У Донецькій області втрати води під час транспортування дещо зменшуються від 2015 року та становлять 17,7% від використаної води станом на 2019 рік за середньоукраїнського рівня майже 15%. У Луганській області, навпаки, спостерігається тенденція збільшення втрат води під час транспортування, яка станом на 2019 рік становить 25%. Така ситуація призводить до нераціонального використання та збільшення енергоємності споживання водних ресурсів.

Рисунок 6.36. Відсоток втрат води під час транспортування (від обсягу використаної води)



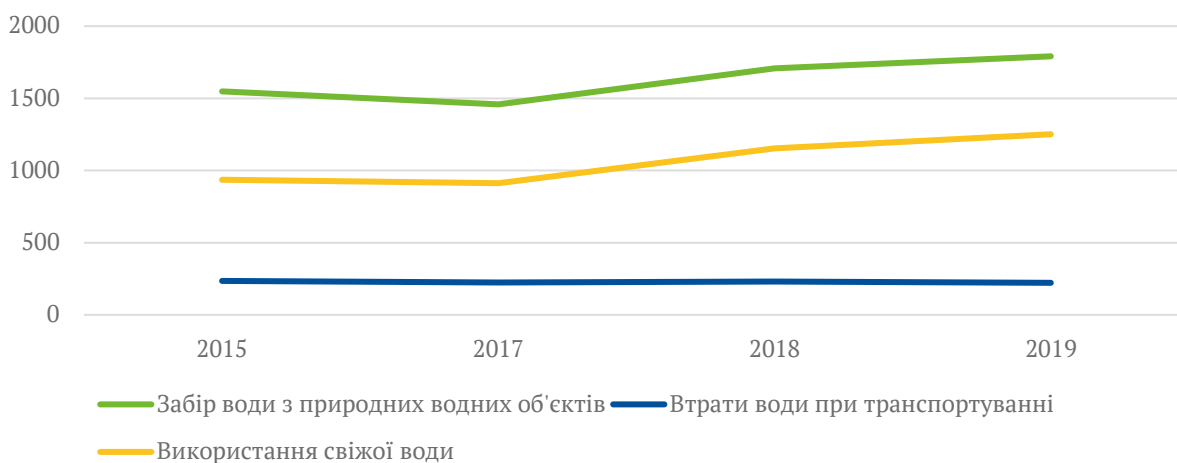
Джерело: Державна служба статистики України

Сформовані у регіоні за два століття галузі промисловості характеризуються значним водоспоживанням, тому існує гостра проблема забруднення водних ресурсів і пов'язаний з цим дефіцит якісних вод для господарсько-питного водопостачання населення, сільського господарства,

переробної промисловості тощо. У сучасних умовах режим практично всіх річок регіону змінений через створення штучних водойм — ставків та водосховищ.

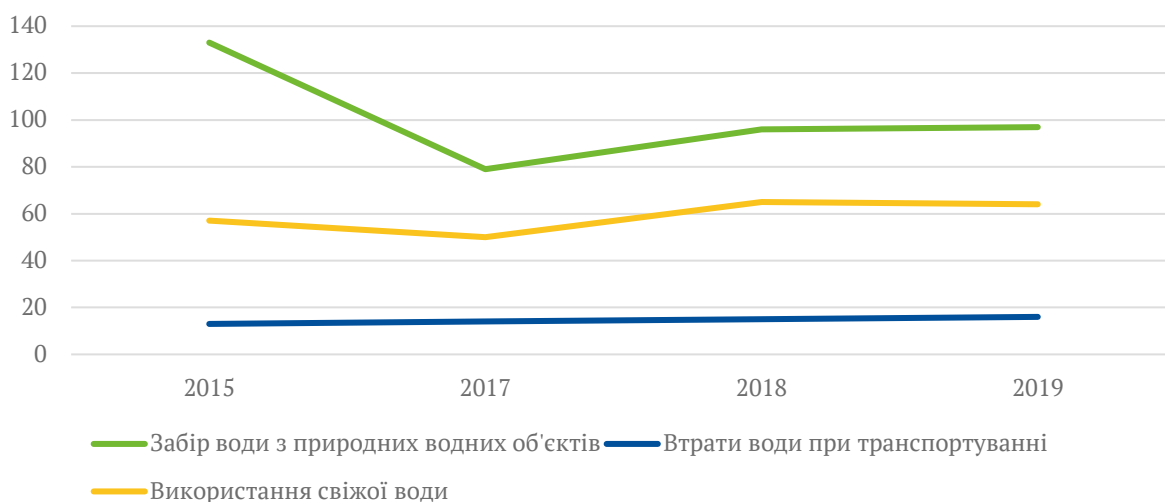
Побутове споживання води у розрахунку на одну особу від 2015 по 2019 рік збільшилося з 25,9 м<sup>3</sup> до 29,9 м<sup>3</sup> у Луганській області та з 217,7 м<sup>3</sup> до 301,5 м<sup>3</sup> у Донецькій області, тож інтенсивність використання водних ресурсів у регіоні залишається однією з найвищих в Україні.

Рисунок 6.37. Використання водних ресурсів у Донецькій області



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 6.38. Використання водних ресурсів у Луганській області



Джерело: Державна служба статистики України

Загальне водовідведення у поверхневі водні об'єкти у 2019 році у порівнянні з 2015-м зменшилося у Луганській області на 50% та збільшилося у Донецькій області на 36% та становило 41 та 1148 млн м<sup>3</sup> відповідно. За цей період обсяги скидання забруднених стічних вод скоротилися у 4,5 рази у Луганській області та 5,5 разів у Донецькій області, що зумовлено падінням промислового виробництва через наслідки бойових дій на сході України та зміною структури експорту промислової продукції. Водночас у регіоні спостерігається тенденція збільшення загального забору води з природних водних об'єктів та тенденція збільшення використання свіжої води (див. Рисунки 6.37-6.38).

Разом зі стічними водами у водойми регіону надходить значна кількість забруднюючих речовин. У 2019 році в Донецькій та Луганській областях скинули 19,8 т нафтопродуктів, 40,4 т заліза, 558,4 т фосфатів. У воді практично всіх річок області спостерігається підвищений вміст солей.

Найбільшими забруднювачами поверхневих вод регіону є сульфати і біогенні речовини (сполуки азоту і фосфору). Вміст у поверхневих водах специфічних речовин токсичної дії (важкі метали, нафтопродукти, феноли, синтетичні поверхнево-активні речовини) у більшості водойм не є критичним. Екологічну ситуацію із забрудненням водних об'єктів слід характеризувати як складну, що потребує розроблення і застосування комплексу заходів щодо поліпшення екологічного стану річок і водойм області згідно з вимогами Директиви 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2000 року «Про встановлення меж діяльності Співтовариства в галузі водної політики».

Для поліпшення якості поверхневих вод та зниження рівня їхнього забруднення сульфатами і біогенними речовинами необхідно впровадити заходи з регулювання скидання стічних вод промисловими підприємствами у річкову мережу, регулювання скидання шахтних вод та зменшення поверхневого стоку у водні об'єкти з територій міст і сільськогосподарських угідь.

### 6.6.3. ВІДХОДИ

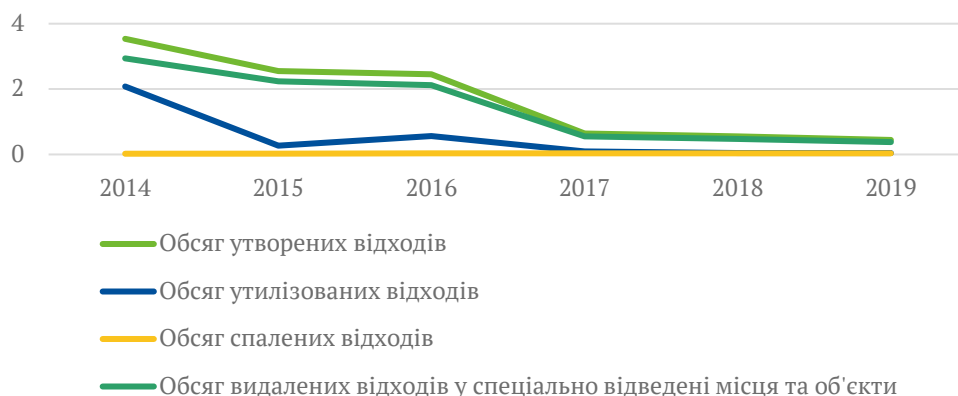
Накопичення відходів є одним з найбільших чинників забруднення довкілля і негативного впливу на всі його компоненти. Інфільтрація видалених відходів, пилоутворення під час їхнього розміщення, вітрова та водна ерозія і міграція токсичних речовин призводять до забруднення підземних та поверхневих вод, атмосферного повітря, земельних ресурсів.

У Донецькій та Луганській областях станом на 2010 рік було зосереджено майже 24% відходів країни. Без урахування територій, непідконтрольних уряду України, загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації у місцях видалення відходів в регіоні у 2019 році, становив 6,3% від занальноукраїнського показника.

У Луганській області останнім часом спостерігається тенденція до зниження обсягів утворення відходів з 3,5 млн т к 2014 році до 443 тис. т у 2019-му (див. Рисунок 6.39), у Донецькій області, навпаки, тенденція до збільшення обсягів утворення відходів з 18 млн т у 2014 році до 26,4 млн т у 2019-му (див. Рисунок 6.39). Негативною тенденцією є зменшення обсягу утилізації відходів у регіоні, причому в Луганській області цей показник упав з 58,7% у 2014 році до 9,5% у 2019-му.

Згідно зі статистичною звітністю, у 2019 році було зібрано 710,8 тис. т, видалено у спеціально відведені місця та об'єкти 454,9 тис. т, а утилізовано 21,4 т побутових відходів у Донецькій області. У Луганській області було зібрано 150,7 тис. т, видалено у спеціально відведені місця та об'єкти 150,4 тис. т та спалено лише 0,5 т побутових відходів.

Рисунок 6.39. Утворення та поводження з відходами у Луганській області, млн т



Джерело: Державна служба статистики України

Рисунок 6.40. Утворення та поводження з відходами у Донецькій області, млн т



Джерело: Державна служба статистики України

У регіоні майже відсутні потужності для знешкодження та утилізації небезпечних відходів, а також полігони для складування відходів, обладнані з урахуванням сучасних вимог екологічної безпеки. Рішення багатьох проблем поводження з відходами ускладнює відсутність в Україні протягом тривалого часу узгодженої законодавчої і нормативно-методичної бази щодо поводження з відходами.

Основними виробниками промислових відходів у регіоні є вугільна, гірничодобувна і металургійна галузі промисловості та енергетика. У металургії утворення відходів характеризується високою питомою вагою в структурі виробництва технологічних процесів першої переробки та використанням доменної технології виробництва сталі.

Галузевий і структурний аналіз потоків відходів засвідчує, що зменшення нормативної зольності гірської маси, а також перехід до технології підземної закладки породи може зменшити потік безпечних великотоннажних гірських відходів удвічі. Своєю чергою зниження утворення шлакових відходів можливе завдяки їхньому повторному використанню, переходу на нові технології

виробництва та підвищення сортності металу. Крім металургійних відходів, ресурсна цінність інших великотоннажних відходів незначна.

У регіоні розміщені численні шламонакопичувачі вуглезбагачувальних, хімічних та коксохімічних виробництв, золівідвали теплових електростанцій, відвали розкривних порід тощо. Промислові майданчики низки ліквідованих підприємств також є звалищами промислових відходів. Деякі відходи, що зберігаються у шламонакопичувачах та на промислових майданчиках, можна переробити та утилізувати з отриманням прибутку, як, наприклад, відходи накопичувачів заводу «Лисичанська сода» у Лисичанську Луганської області (завод давно не працює, але обговорюється можливість його відновлення).

Динаміка статистичних показників щодо поводження з промисловими відходами вказує на те, що для зміни ситуації необхідні законодавчі, нормативні, організаційні заходи та програмно-цільові фінансові інвестиції. Головною проблемою в регіоні є відсутність виробничих потужностей з переробки та безпечного зберігання для переважної більшості накопичених відходів.

За останні 20 років спостерігається тенденція до збільшення утворення побутових відходів, що зумовлено змінами у способі споживання населення. Основна частка утворення побутових відходів припадає на харчові відходи і відсів (зокрема золу від пічного опалення), а також пластмасу, скло та папір. Вологість харчових відходів коливається від 60-70% взимку, до 80-85% восени.

Міські відходи на 30-50% складаються з палих матеріалів і на 20-40% з непального баласту: металу, скла, кераміки. З роками побутові відходи містять дедалі більше екологічно небезпечних компонентів, як, наприклад, відпрацьовані хімічні джерела струму та електронні відходи, тара від засобів побутової хімії, залишки пестицидів, фарб тощо.

Полігони побутових відходів у регіоні здебільшого не оснащені спеціалізованим обладнанням для сортування, спалювання, брикетування, зважування тощо. Розвиток міст і селищ регіону, де на обмежених територіях зосереджена велика кількість населення і центри активної господарської діяльності, перетворив санітарну очистку в найактуальнішу екологічну проблему міського господарства. Сортування побутових відходів з виділенням корисних фракцій (папір, картон, полімери, склобій, метал, дерево) і рециклінг вторинної сировини, а також подальше брикетування відходів значно збільшуватиме термін служби полігонів. Використання цих технологій дозволить впорядкувати до 20% вторинної сировини від первинної маси побутових відходів.

Таким чином, основним завданням щодо поводження з відходами для регіону є створення необхідних потужностей з утилізації та знешкодження промислових та побутових відходів, забезпечення зниження обсягів утворення відходів, забезпечення екологічного зберігання непридатних для використання пестицидів та інших небезпечних відходів, модернізація наявних та створення нових регіональних полігонів твердих побутових відходів, будівництво сміттєпереробних заводів, ліквідація стихійних та неорганізованих звалищ.

#### 6.6.4. ЛІСОВІ РЕСУРСИ, ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ТА ҐРУНТИ

В липні 2020 р. після пожежі, від якої постраждало с. Смолянінове та інші населені пункти Луганської області, а в кінці вересня - початку жовтня 2020 р. вигоріла рекордна площа лісу та постраждало більше 500 родин, актуальним постало питання відновлення втраченого лісового масиву та підвищення превентивних заходів щодо недопущення лісових пожеж.

Перевірка протипожежного стану лісу, стану мінералізованих смуг, стану водойм, для забору води при гасінні, стану під'їздів до цих водойм здійснюється недостатньо і на неналежному рівні. Кількість перевірок ДСНС після пожежі в липні була знижена на 47% з 331 до 175. Кількість перевірок лісних господарств знизилася на 11% з 758 до 675 перевірок. В постраждалому Северодонецькому ЛМГ у 2019 році їх було 63, а після пожежі в липні 2020 року всього 50 перевірок. Догляд за мінералізованими смугами скоротився в 3 кварталі 2020 р. на 5 %. Та навіть за такої кількості перевірок в цілому відсутній системний аналіз за результатами пожеж, відсутні профілактичні заходи та політика з запобігання пожеж в майбутньому.

Сучасний екологічний стан земель та ґрунтів регіону формувався під впливом містобудівного та індустріального розвитку, а також під час сільськогосподарської діяльності. Протягом десятків років території, зайняті містами, промисловими зонами і сільгоспугіддями, збільшувалися, а площа природного ґрунтового-рослинного покриву поступово скорочувалася.

Однією з основних причин деградації земель у регіоні є високе освоєння і розораність території, засолення та підтоплення земель шахтними водами, порушення природних ландшафтів, втрата органічних речовин та зменшення ґрунтового біорізноманіття.

Інтенсивна сільськогосподарська діяльність та кліматичні умови призводять до значної ерозії ґрунтів. За рівнем вітряної та водної ерозії регіон розташований на першому місці в Україні.

Для ґрунтів великих міст регіону характерні забрудненість важкими металами і нафтопродуктами, порушення кислотно-лужного балансу і фізико-механічних властивостей (зниження вологоємності, підвищення твердості тощо), наявність вмісту будівельного і побутового сміття, низький вміст поживних елементів, що зумовлено інтенсивним техногенним навантаженням. Усе це призводить до погіршення санітарно-гігієнічних, екологічних та біосферних функцій міських ландшафтів.

Для підвищення якості ґрунтів регіону необхідно впровадити агротехнічні заходи щодо збільшення родючості земель та захисту ґрунтів від ерозії та посухи, переведення деградованих сільськогосподарських земель під багаторічні лісові насадження та забезпечення рекультивациі відпрацьованих земель.

### 6.6.5. МОНІТОРИНГ ДОВКІЛЛЯ

З проведенням моніторингу довкілля на сході України виникла складна ситуація. Від 2014 року не працюють пости контролю якості атмосферного повітря Донецького обласного центру з гідрометеорології в Донецьку, Макіївці, Горлівці та Єнакієвому, пости контролю якості атмосферного повітря Луганського обласного центру з гідрометеорології в Луганську та Алчевську. Не працюють пости контролю якості поверхневих вод Донецького та Луганського обласних центрів з гідрометеорології та Сіверсько-Донецького басейнового управління водних ресурсів на територіях, непідконтрольних уряду України, ускладнена робота Державних екологічних інспекцій у Донецькій і Луганській областях.

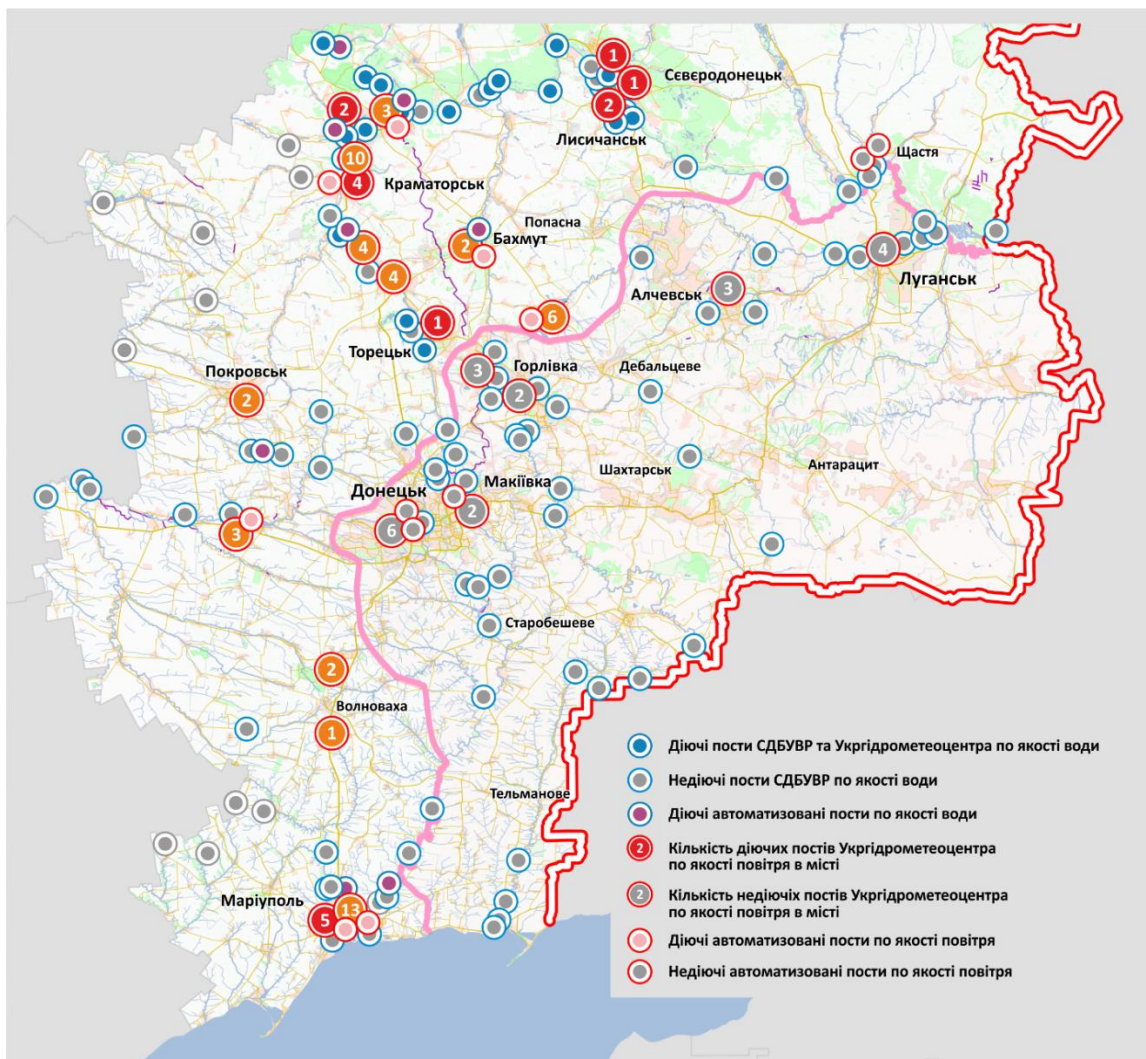
Для прикладу, серед 39 постів Сіверсько-Донецького басейнового управління водних ресурсів у Донецькій області та 24 у Луганській у 2014 році залишилося 20 і 6 відповідно. Схожа ситуація спостерігається і з постами контролю якості атмосферного повітря обласних гідрометеоцентрів: у Донецькій області працювали 11 з 25, а в Луганській 4 з 11 постів спостереження.

У 2014 році припинили роботу автоматизовані пости спостереження за якістю атмосферного повітря у містах Донецьку та Макіївці Донецької області та у місті Щасті Луганської області.

У 2015-2020 роках у Донецькій області реалізували заходи з розбудови системи автоматизованого моніторингу. За цей період було встановлено шість автоматизованих постів спостереження за якістю атмосферного повітря у містах Маріуполі, Слов'янську, Краматорську, Кураховому та смт. Новолуганському та майже 50 індикативних постів на межах санітарно-захисних зон підприємств.

Крім того, встановлено вісім автоматизованих постів спостереження за якістю поверхневих вод на річках Сіверський Донець, Бахмутка, Казений Торець, Кривий Торець, Солона, Кальчик та Кальміус (див. Рисунок 6.41).

Рисунок 6.41. Мережа постів спостереження за станом атмосферного повітря та поверхневих вод Донецької та Луганської областей



Джерело: Інформаційна система довкілля Донецької та Луганської областей з доповненнями, [www.deis.menr.gov.ua](http://www.deis.menr.gov.ua)

Водночас у Луганській області за цей період не було встановлено жодного нового автоматизованого поста спостережень. Така ситуація не дозволяє провести достовірну оцінку транскордонного переносу забруднюючих речовин у разі виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема на територіях, непідконтрольних уряду України, що може загрожувати Україні міжнародними позовами і значно сповільнить реагування під час виникнення аварій.

Для вирішення цієї проблеми необхідний подальший розвиток регіональних систем моніторингу довкілля, особливо у Луганській області, зокрема з використанням супутникових даних дистанційного зондування Землі та залученням впливових міжнародних партнерів.

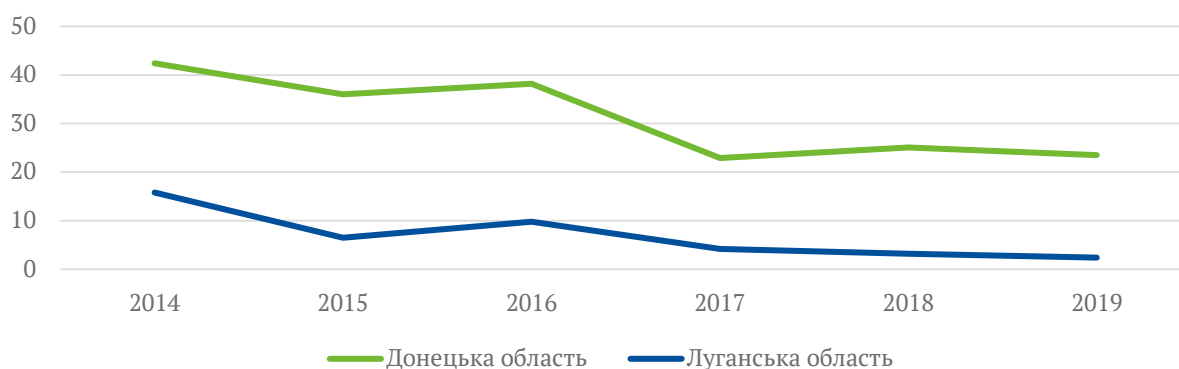
### 6.6.6. ЗМІНА КЛІМАТУ

Підвищення середньої температури в усі сезони року, різке коливання температурного режиму та збільшення небезпечних природних явищ на сході України зумовлюють зростання загрози дезертифікації степів та сільськогосподарських земель, нестачі питної води в регіоні, зниження продуктивності лісів, затоплення прибережних частин та абразії морських берегів у Донецькій області тощо.

Агрокліматичні умови у Донецькій та Луганській областях сприяють зростанню теплолюбних сільськогосподарських культур, однак при збереженні температурних тенденцій зміна клімату негативно вплине на виробництво сільськогосподарської продукції в регіоні.

Загальний рівень викидів діоксиду вуглецю від 2014 по 2019 рік скоротився з 15,9 млн т до 2,4 млн т у Луганській області та з 42,4 млн т до 23,5 млн т у Донецькій області (див. Рисунок 6.42).

Рисунок 6.42. Викиди діоксиду вуглецю від стаціонарних джерел у Донецькій та Луганській областях, млн т



Джерело: Державна служба статистики України

Загальний рівень валового регіонального продукту в розрахунку на 1 т викидів діоксиду вуглецю від 2014 по 2018 рік збільшився з 2 тис. грн до 11 тис. грн у Луганській області та з 2,98 тис. грн до 7,7 тис. грн. у Донецькій області (див. Рисунок 6.43), але є значно меншим середньоукраїнського рівня, який станом на 2018 рік становив 28,2 тис. грн.

Рисунок 6.43. Валовий регіональний продукт, тис. грн на 1 т викидів діоксиду вуглецю



Джерело: Державна служба статистики України

Для пом'якшення зміни клімату необхідно впроваджувати заходи зі зменшення викидів парникових газів (декарбонізації) під час виробництва промислової та сільськогосподарської продукції.

Декарбонізація промислового виробництва забезпечить збереження конкурентного доступу підприємств енергетичної, хімічної, металургійної галузей тощо до ринку ЄС та інших країн після запровадження податку на імпорт товарів з вуглецевим слідом та сприятиме підвищенню рівня валового регіонального продукту в розрахунку на 1 т викидів діоксиду вуглецю.

### 6.6.7. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Попри довгострокові негативні наслідки для довкілля та населення, під час планування та ведення бойових дій екологічні аспекти зазвичай не враховуються. Бойові дії небезпечно впливають на повітря, землі і ландшафти, рослинність, поверхневі і підземні води, через бойові дії значно збільшуються ризики виникнення аварійних ситуацій на промислових підприємствах та інфраструктурних об'єктах.

Одним із найнебезпечніших екологічних наслідків ведення бойових дій у Донецькій та Луганській областях є забруднення довкілля під час аварій на великих промислових підприємствах. Внаслідок завдання прямої шкоди виробничій інфраструктурі та обладнанню, аварійних зупинок підприємств через пошкодження, відсутності сировини, енергоносіїв або електроенергії значно зростають ризики негативного впливу на довкілля регіону.

В одних випадках це призводило до аварійних залпових викидів та скидання шкідливих речовин у поверхневі водні об'єкти, в інших — до більш тривалого впливу на довкілля через зниження ефективності очищення, використання для виробництва низькоякісної або нестандартної сировини тощо.

Згідно з даними Інформаційної системи довкілля Донбасу (DEIS) Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, від 2014 по 2020 рік на підприємствах регіону зафіксовано майже 600 випадків порушення штатної діяльності та аварійних ситуацій, частина з яких пов'язана з потенційною небезпекою для населення та довкілля. Мапа підприємств, що мали порушення роботи внаслідок бойових дій, наведена на Рисунку 6.44.

Серед багатьох промислових підприємств, пошкоджених під час бойових дій, опинилися і найбільш екологічно небезпечні виробництва: Ясинівський, Авдіївський та Єнакіївський коксохімічні заводи, Єнакіївський металургійний завод, Лисичанський нафтопереробний завод, Донецький казенний завод хімічних виробів, Слов'янська, Луганська і Курахівська теплові електростанції, северодонецький «Азот» і горлівський «Стирол». На цих підприємствах зафіксовані випадки руйнування інфраструктури, порушення електро- і водопостачання, постачання сировини та матеріалів.

Особливу небезпеку становлять накопичувачі промислових підприємств, велика кількість яких розташована поблизу лінії розмежування, наприклад, накопичувачі Авдіївського коксохімічного заводу, ТОВ «Інкор і Ко» (фенольний завод), Бахмутського аграрного союзу, заводу «Азовсталь» тощо. Руйнування дамб цих об'єктів загрожує непоправними наслідками для природного середовища регіону.

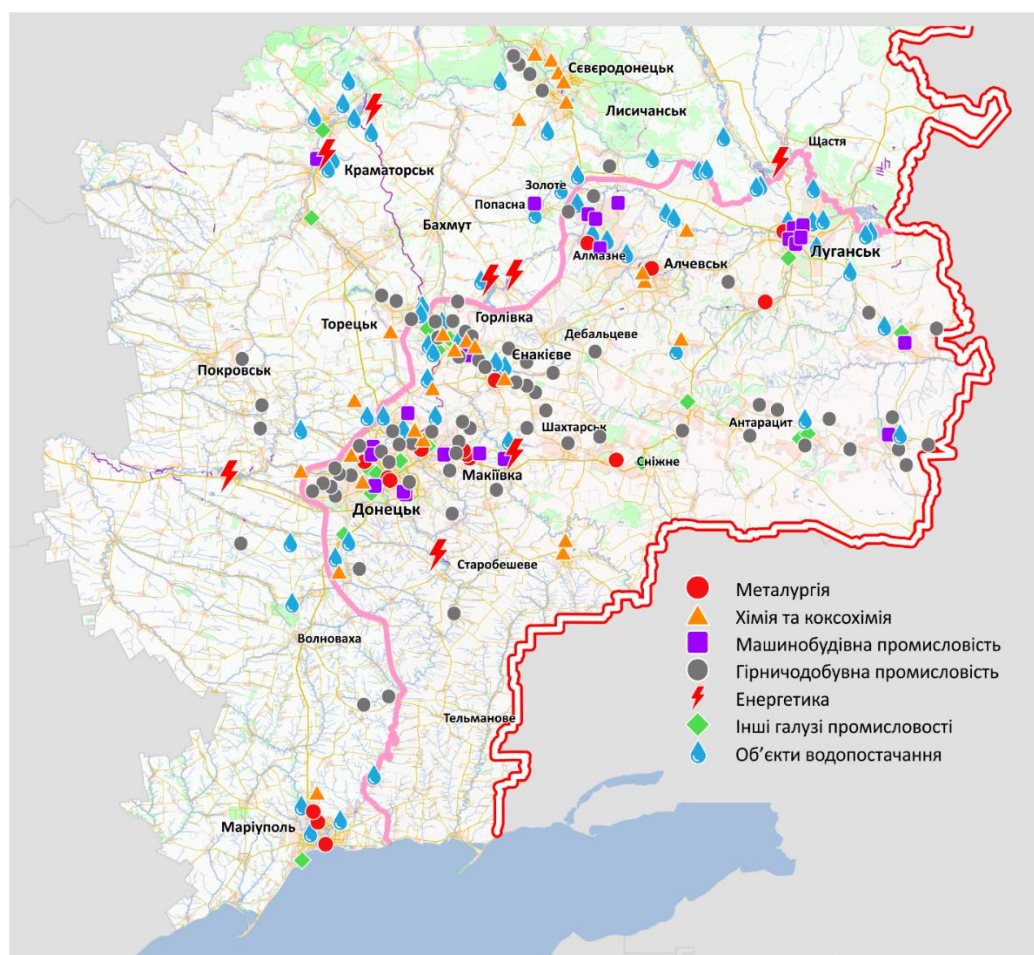
До 2020 року кількість порушень діяльності промислових підприємств, пов'язаних з веденням бойових дій, значно скоротилася, але досі залишаються значні ризики для довкілля від промислових об'єктів, що розташовані поруч з лінією розмежування.

Окремою екологічною проблемою для території Донецької та Луганської областей є вплив бойових дій на роботу вугільної галузі. Від 2014 року неодноразово фіксували випадки відключення вугледобувних підприємств від електропостачання, демонтажу шахтного обладнання, навмисного затоплення низки шахт. При цьому відключення від живлення вентиляційних систем призводило до промислових аварій, залпових викидів шахтних газів, зокрема метану і шкідливих домішок.

Порушення електропостачання насосних станцій систем водовідведення шахтних вод інколи призвело до повного затоплення шахт, підтоплення прилеглих територій, засолення ґрунтів і забруднення підземних та поверхневих вод регіону. За даними Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, на сьогодні в Донецькій та Луганській областях затоплюється 37 шахт, що працювали до 2014 року.

Під час затоплення шахт активізуються процеси накопичення метану та радону в підвалах житлових та виробничих приміщень, а також процеси просідання земної поверхні, що призводить до виводу з експлуатації будівель, споруд та комунікацій, зокрема газопроводів, каналізаційних та водопровідних мереж тощо.

Рисунок 6.44. Підприємства, робота яких була порушена внаслідок бойових дій на сході України



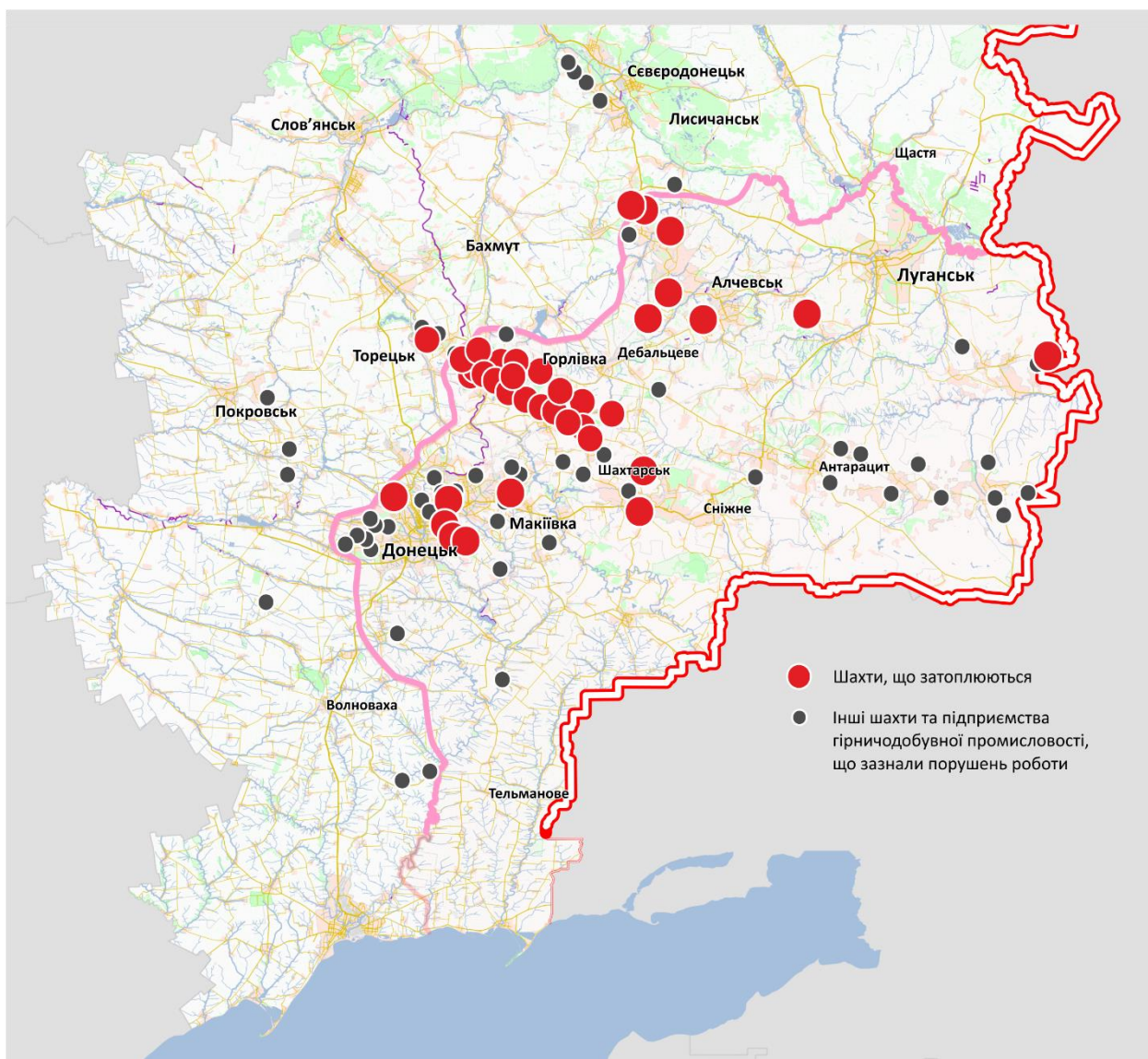
Джерело: Інформаційна система довідки Донецької та Луганської областей, [www.deis.menr.gov.ua](http://www.deis.menr.gov.ua)

Під час бойових дій були пошкоджені також інженерні споруди, призначені для подання населенню питної води. Так, руйнування зачепило інфраструктуру каналу Сіверський Донець — Донбас, який постачає воду на більшу частину Донецької області, були зіпсовані насосні станції у Донецькій та Луганській областях, зруйновані магістральні і розподільчі мережі.

Відновлення водоводів та ліній електроживлення у районах бойових дій зазвичай проводять з великими затримками, що призводить до значного зниження якості питної води. У місцях руйнування інженерних мереж питними трубопроводами часто подається неочищена технічна вода. Під час подання води на територіях поблизу лінії розмежування не проводять її дезінфекція через небезпечність використання активного хлору. Недостатньо очищена питна вода, яка надходить споживачам, містить патогенні віруси і бактерії, що може причинити кишкові інфекції, особливо у літній період.

Внаслідок підтоплення територій, збільшення викидів шкідливих речовин, а також масштабного розливу та згоряння паливно-мастильних матеріалів під час бойових дій та інших військових операціях відбувається забруднення ґрунтів на досить значних територіях. З огляду на те, що площі, відведені під рілля, наприклад, у Донецькій області сягають 64% від її території, це призводить до значного падіння якості виробленої сільськогосподарської продукції та виведення з обігу частини сільськогосподарських земель.

Рисунок 6.45. Гірничодобувні підприємства регіону, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ



Джерело: Інформаційна система довкілля Донецької та Луганської областей, [www.deis.menr.gov.ua](http://www.deis.menr.gov.ua)

Використання земель, пошкоджених внаслідок бойових дій, ускладнюватиметься необхідністю їхньої рекультивациі через пошкодження ґрунтового покриву в результаті маневрів великої військової техніки та будівництва фортифікаційних споруд, необхідністю розмінування територій, видалення відходів та знешкодження боєприпасів.

Бойові дії на території Донецької та Луганської областей також призвели до забруднення земель та порушення ландшафтів природно-заповідного фонду. Постраждали території відділення Українського державного степового природного заповідника «Хомутовський степ», національних природних парків «Меотида» та «Святі гори», регіональних ландшафтних парків та заповідників «Донецький кряж», «Слов'янський курорт», «Краматорський», «Зуєвський», «Клебан-Бик», «Провальський степ», «Трьохізбенський степ», «Станично-Луганське». Численні об'єкти природно-заповідного фонду Донецької та Луганської областей постраждали від будівництва фортифікаційних споруд, вирубки лісових насаджень, лісових та степових пожеж.

Оскільки на територіях поблизу лінії розмежування часто ускладнена або неможлива робота лісгосподарських підприємств та служб з надзвичайних ситуацій, значно збільшилася і середня площа пожеж.

Зараз не можна передбачити комплексний вплив збройної агресії РФ на довкілля Донецької та Луганської областей і прилеглих регіонів, але можна мінімізувати екологічні ризики під час планування військової та господарської діяльності.

## 6.7. ЖИТЛО, КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ ТА СОЦІАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА

*Житло, комунальні послуги та соціальна інфраструктура важливі не лише з огляду привабливості регіону для життя та роботи людей, але й щодо політики — сприйняття української сторони лінії розмежування. Проблеми з цими напрямками виходять на перший план у державній політиці, адже спричиняють депопуляцію та втрату трудових ресурсів. До збройної агресії РФ на території Донецької області проживало 4,3 млн людей, Луганської області — 2,2 млн. Станом на 1 липня 2020 року на підконтрольній Україні території Луганщини залишилося лише 667 тис. мешканців, Донеччини — 1,5 млн. Триває скорочення населення через перевищення смертності над народжуваністю та активну міграцію молоді. Це звужує і споживчі ринки, і робочу силу. Дефіцит житла — найбільша соціальна проблема. Нове житлове будівництво не відбувається, старе житло поганої якості, а поблизу лінії розмежування часто сильно пошкоджене. Ціни на вторинному ринку співставні з рештою українських міст. Доступ до високоспеціалізованої медичної допомоги обмежений: більшість закладів третинного рівня залишилися за лінією розмежування, обласні лікарні функціонують на базі орендованих приміщень. Ризики для постачання води через КП «Вода Донбасу» досить суттєві: водогін проходить через ТОТ, там часті аварії та втрати води. Південь Донецької області залежить від постачання води з непідконтрольних територій. Як і КП «Попаснянський районний водоканал», КП «Вода Донбасу» виконує гуманітарну місію з постачання води українцям за лінією розмежування.*

На території Донецької та Луганської областей до збройної агресії РФ проживало 6,5 млн людей<sup>35</sup>, з них 4,3 млн у Донецькій області, 2,2 млн у Луганській області. А станом на 1 липня 2020 року на підконтрольній Україні території Луганської області залишилося лише 667,1 тис. мешканців,

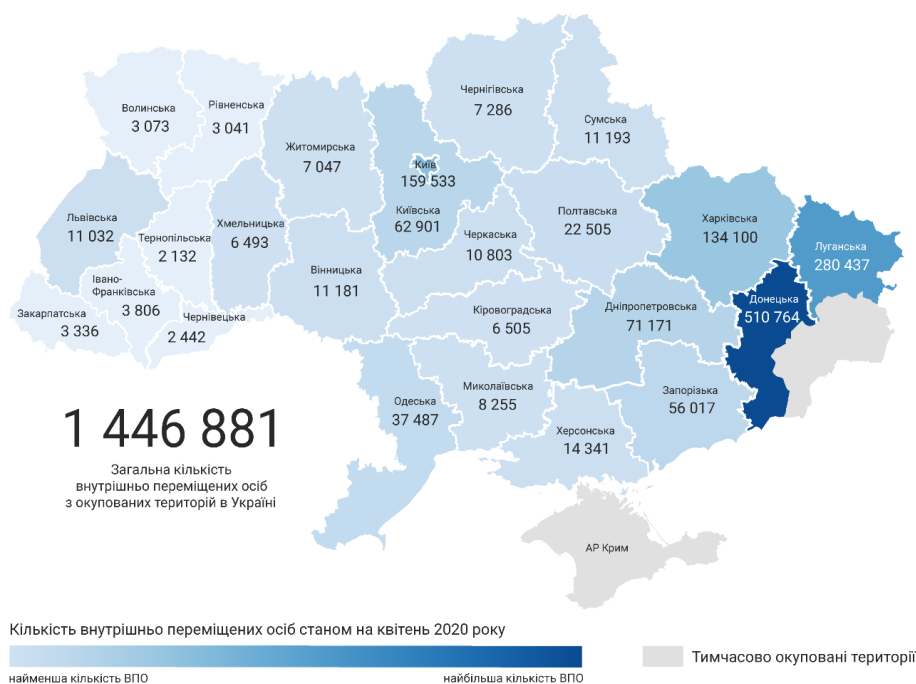
<sup>35</sup> Наявне населення на 01.01.2014

Донецької — 1521,6 тис. Населення регіону дедалі скорочується і через перевищення смертності над народжуваністю, і через масштабну міграцію.

Так, від 2014 року в Луганській та Донецькій областях внутрішня міграція людей з тимчасово окупованих територій перевищила обсяги зовнішньої трудової міграції. Втім, ідуть переважно недалеко: найбільше зареєстровано ВПО у Донецькій області, на другому місці Луганська область<sup>36</sup>.

Значна частка цієї міграції — «пенсійний туризм». Через прив'язку пенсійних та соціальних виплат до довідки ВПО, мешканці тимчасово окупованих територій реєструються у центрах соціального захисту як ВПО, але насправді не покидають постійне місце проживання. Так, станом на квітень 2020 року 70% усіх ВПО пенсійного віку зареєстровані саме у Донецькій (43%) та Луганській (27%) областях.

Рисунок 6.46. Мапа міграції з тимчасово окупованих територій України, квітень 2020 року



Джерело: МінТОТ

Менше половини (47%) від загальної кількості ВПО належать до категорії людей працездатного віку та дітей. Для Донецької області це 75 тис. осіб працездатного віку та 63 тис. дітей, для Луганської області — 34 тис. та 22 тис. відповідно.

Тож перед новоутвореними громадами постало завдання — надання якісних та доступних житлово-комунальних, адміністративних, соціальних та інших послуг не лише для постійного населення, але й для нових мешканців громад, а саме внутрішньо переміщених осіб, які переїхали здебільшого до міст, що переважало житлово-комунальну та соціальну інфраструктуру. Наприклад, у місті Северодонецьку Луганської області зареєстровано майже 16% від загальної кількості всіх ВПО Луганської області, у містах Донецької області: Маріуполі (16%), Краматорську (9%), Слов'янську (9%),

<sup>36</sup> За даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, станом на квітень 2020 року кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб на території України становила 1 446 881 людей. З них у Донецькій області зареєстровано 510 764 осіб, що становить 35% від загальної кількості (1-ше місце), у Луганській області — 280 437 осіб, що становить 19% (2-ге місце)

Костянтинівці (5%) тощо. Це пояснюється вищим рівнем якості життя у містах, можливістю знайти роботу та більшим вибором якісного житла на вторинному ринку для придбання та оренди.

Сільська місцевість, хоча й поповнилася новими мешканцями за рахунок ВПО, однак це не вирішило питання дефіциту кваліфікованих кадрів, відтоку молоді та дітей. Тож перед сільськими громадами більшою мірою, ніж у містах, постало завдання створити спроможні мережі освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, сфери соціальних послуг. Із врахуванням одночасної адміністративної реформи, реформи шкільної освіти та реформи медицини, що можуть супроводжуватися непопулярними рішеннями щодо закриття або трансформації деяких закладів, завдання ускладнюється ще більше.

Загалом об'єкти житлово-комунальної та соціальної інфраструктури Донецької та Луганської областей мають високий рівень зносу та потребують енергомодернізації, а забудовники до регіону не поспішають через низький платоспроможний попит та велику кількість дешевого житла поганої якості на вторинному ринку.

Внаслідок активних бойових дій у 2014-2015 роках зруйнувалися споруди на лінії розмежування та виникла необхідність створення соціальних мультицентрів та хабів для надання всього спектру необхідних послуг для населення поблизу КПВВ. Окупація частини території Донецької та Луганської областей призвела до розбалансування комплексних систем водо-, тепло-, газо-, електропостачання та мереж сфери освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціальних, адміністративних та житлово-комунальних послуг.

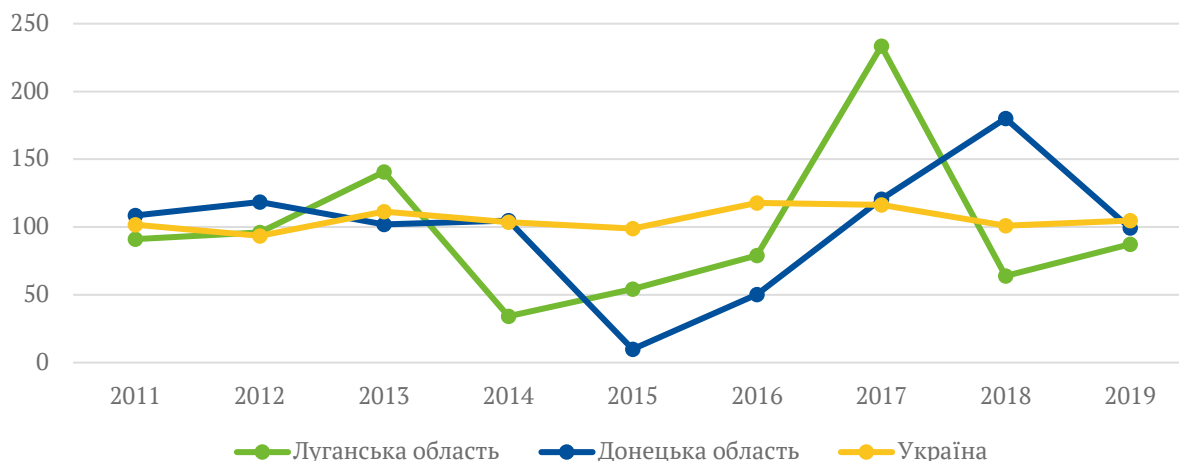
### 6.7.1. ПРОБЛЕМИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

#### **Падіння будівельної діяльності та руйнація будівель**

Через збройну агресію РФ багато інженерних споруд і будівель, як житлових так і нежитлових, було зруйновано. Будівельна діяльність загальмувала, майже припинили будувати житло, реконструювати та модернізувати об'єкти інфраструктури тощо. У 2017-2018 роках ситуація дещо покращилася (див. Рисунок 6.47), але для відновлення цього замало, і зараз на ринку знову стагнація.

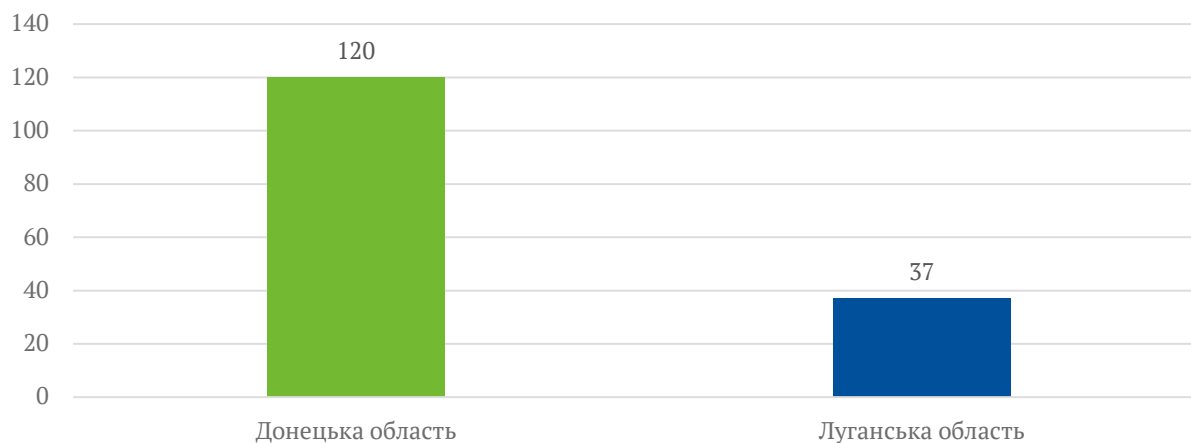
Надходження новозбудованих житлових приміщень у житловий фонд низьке: у Донецькій області це 49,4 тис. м<sup>2</sup> житлових приміщень у 2019 році, або 0,5% загальної площі побудованого в Україні житла, у Луганській — 15,1 тис. м<sup>2</sup> житлових приміщень, або 0,2% загальної площі побудованого в Україні житла. За показником кількості квадратних метрів нового житла на 10 000 осіб населення Донецька область випереджує Луганську, однак цифра залишається дуже низькою у порівнянні з цим показником по Україні — 1676,7 м<sup>2</sup> на 10 000 населення.

Рисунок 6.47. Індекс будівельної продукції житлового будівництва, 2011-2019 роки, %



Джерело: Держстат

Рисунок 6.48. Кількість квадратних метрів новозбудованого житла на 10 000 населення, %



Джерело: Держстат

Нове житло будують здебільшого у містах – 99,4% площі житлових приміщень у Донецькій та 98,7% у Луганській області. Навіть прогнози будівництва нового житла у сільській місцевості невтішні, тому залучення кваліфікованих кадрів, утримання молоді та забезпечення житлом ВПО можливо здійснювати за рахунок придбання житла на вторинному ринку коштом місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування.

Середня вартість квадратного метра житлової нерухомості на вторинному ринку через дефіцит не надто низька за середньоукраїнську: за даними <https://flatfy.lun.ua/>, для Сєверодонецька вона становить 432 дол. США за 1 м<sup>2</sup>, для Краматорська – 359 дол. США, для Маріуполя – 487 дол. США. Для порівняння, середня вартість 1 м<sup>2</sup> житлової нерухомості на вторинному ринку у місті Дніпрі становила 524 дол. США, Полтаві – 357 дол. США.

Однак, за даними органів місцевого самоврядування сільських та селищних громад Донецької та Луганської областей, на їхніх територіях ціни на вторинне житло набагато нижчі, аніж у міських поселеннях, а також наявні покинуті оселі, які потребують відповідної інвентаризації. Треба розробити механізм повернення такого житла у власність громади, або стимулювати його ефективне використання.

## Низька якість житлового фонду, особливо у сільській місцевості

Для Донецької та Луганської областей притаманні істотні відмінності в обладнанні житлового фонду основними мережами комунальної інфраструктури залежно від типу місцевості (див. Таблицю 6.2).

Таблиця 6.2. Відсоток обладнання житлового фонду комунікаціями станом на 1 січня 2020 року

| Мережі                                | Донецька область, % |                     | Луганська область, % |                     |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
|                                       | Місто               | Сільська місцевість | Місто                | Сільська місцевість |
| Водогін                               | 79                  | 40                  | 71                   | 33                  |
| Каналізація                           | 78                  | 29                  | 69                   | 31                  |
| Центральне опалення                   | 73                  | 2                   | 56                   | 1                   |
| Опалення від індивідуальних установок | 1                   | 24                  | 9                    | 56                  |
| Пічне опалення                        | 1                   | 57                  | 1                    | 23                  |
| Газопостачання природного газу        | 71                  | 27                  | 69                   | 69                  |
| Газопостачання скрапленого газу       | 0                   | 24                  | 0                    | 8                   |
| Гаряче водопостачання                 | 56                  | 6                   | 43                   | 12                  |

Джерело: Держстат

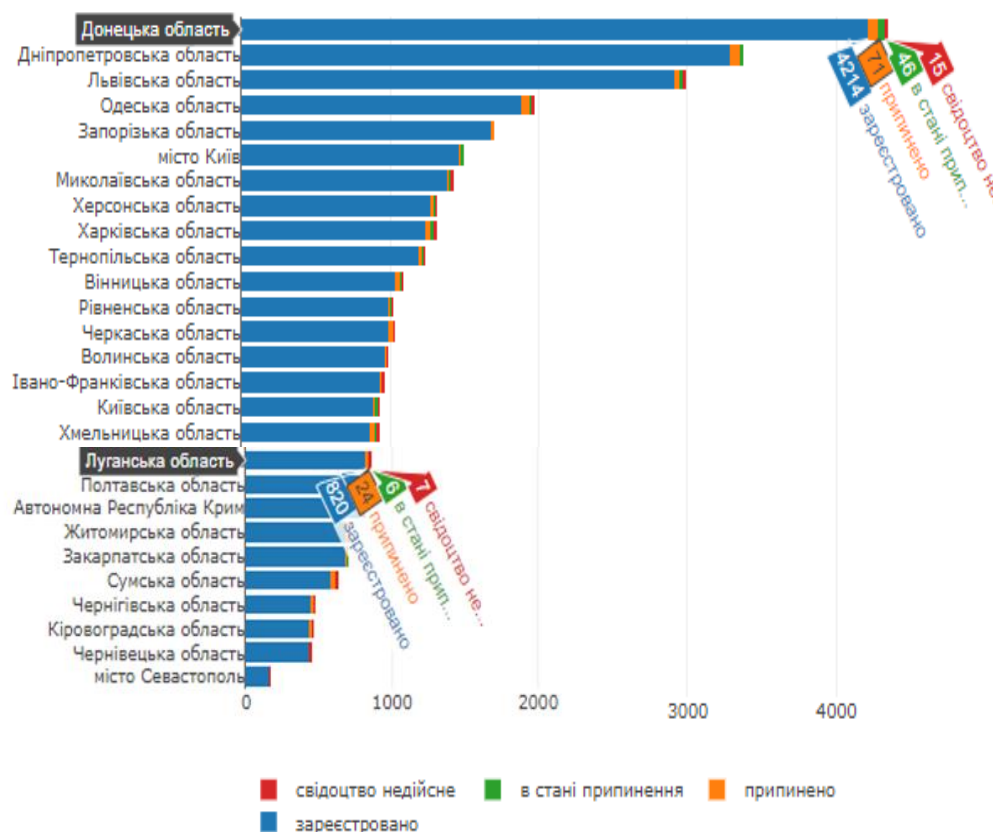
Однак у Донецькій області спостерігається низький рівень обладнання житлового фонду сільської місцевості газопостачанням природного газу у порівнянні і Україною — 27% проти 57%. Більшою мірою житловий фонд у сілах Донеччини забезпечується пічним опаленням (здебільшого опалюють вугіллям) на 57%. Внаслідок впровадження національної політики «декарбонізації» і «зеленого курсу» та зменшення видобутку кам'яного вугілля в Україні, сільським населеним пунктам Донецької області необхідно передбачити перехід на опалення альтернативними джерелами енергії (щипа, пелети тощо).

Через застарілість житлового фонду його рівень енергоефективності низький. Програма з енергоефективності «Теплі кредити» у Донецькій області використовувалася помірно, а на Луганщині вкрай слабо. Частка домогосподарств Донецької області, які уклали кредитні договори у межах механізмів підтримки заходів з енергоефективності у житловому секторі коштом державного бюджету (зокрема через співфінансування з місцевих бюджетів) становила 1,88%, і в результаті регіон посів 7-ме місце, а Луганська область посіла 22-ге місце серед 24 регіонів України з відповідним показником 0,48%. Перше місце посіла Херсонська область із показником 3,98%.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> За даними моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2019 рік (Міністерство розвитку громад та територій України)

Новостворений Фонд енергоефективності розпочав Програму «Енергодім», яка діятиме до 31 грудня 2023 року на всій території України, окрім тимчасово окупованих територій. Це програма часткового відшкодування витрат на заходи з енергоефективності у багатоквартирних будинках. Але Фонд надає підтримку лише ОСББ: їх порівняно багато у Донецькій області (4214, ймовірно через активне створення ОСББ у місті Маріуполі), а в Луганській області зареєстровано лише 820 ОСББ.

Рисунок 6.49. Кількість ОСББ за регіонами



Джерело: Міністерство регіонального розвитку

На жаль, аналіз результатів приєднання ОСББ до програми «Енергодім»<sup>38</sup> показав низьку участь ОСББ Донецької та Луганської областей. Так, на сьогоднішній серед 322 проєктів на суму 7,1 млн грн, які долучилися до програми від 2019 року, тільки один проєкт ОСББ міста Добропілля Донецької області та сім проєктів ОСББ Луганської області (міст Северодонецька, Кремінної, смт Новоайдара, Біловодська).

### Проблеми водопостачання та КП «Компанія «Вода Донбасу»

Основним джерелом централізованого господарсько-питного і технічного водопостачання у Донецькій області є канал Сіверський Донець — Донбас. Також вагоме значення для водозабезпечення має Другий Донецький водопровід — міжрайонний водогін, призначений для перекачування питної води у маловодні регіони Донеччини. Ці об'єкти потребують термінової реконструкції та заміни обладнання. Істотна частина мереж та об'єктів комунальної інфраструктури Луганської та Донецької областей також дуже зношена. Здебільшого експлуатуються мережі, побудовані у 50-70-ті роки

<sup>38</sup> За даними ДУ «Фонд енергоефективності»

минулого століття (матеріал — сталь і чавун), тому часто трапляються аварії на водопровідних мережах. Їхня експлуатація дорожчає, а якість послуг падає: має місце подача води за графіком, аварійні відключення води тощо. Ситуація ускладнюється проведенням бойових дій.

Щодо втрат води у системах централізованого водопостачання, то вони високі, як і загалом в Україні. Згідно з Національною доповіддю про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2019 році, вони були такими (% до обсягів піднятої води): у Донецькій області — 49,5%, Луганській — 30,1%, в Україні — 37,6%.

У 2019 році найбільший відсоток труб в Україні, які через свій незадовільний технічний стан потребували заміни, були у Донецькій області — 61,6 %, Луганській — 61,1 % до загальної довжини трубопроводів регіону. Щодо аварійності водопровідних труб, зокрема показника кількості аварій на 1 км мережі, то він був найбільшим у 2019 році також у Донецькій та Луганській областях — 25,3 та 12,3 аварії відповідно.

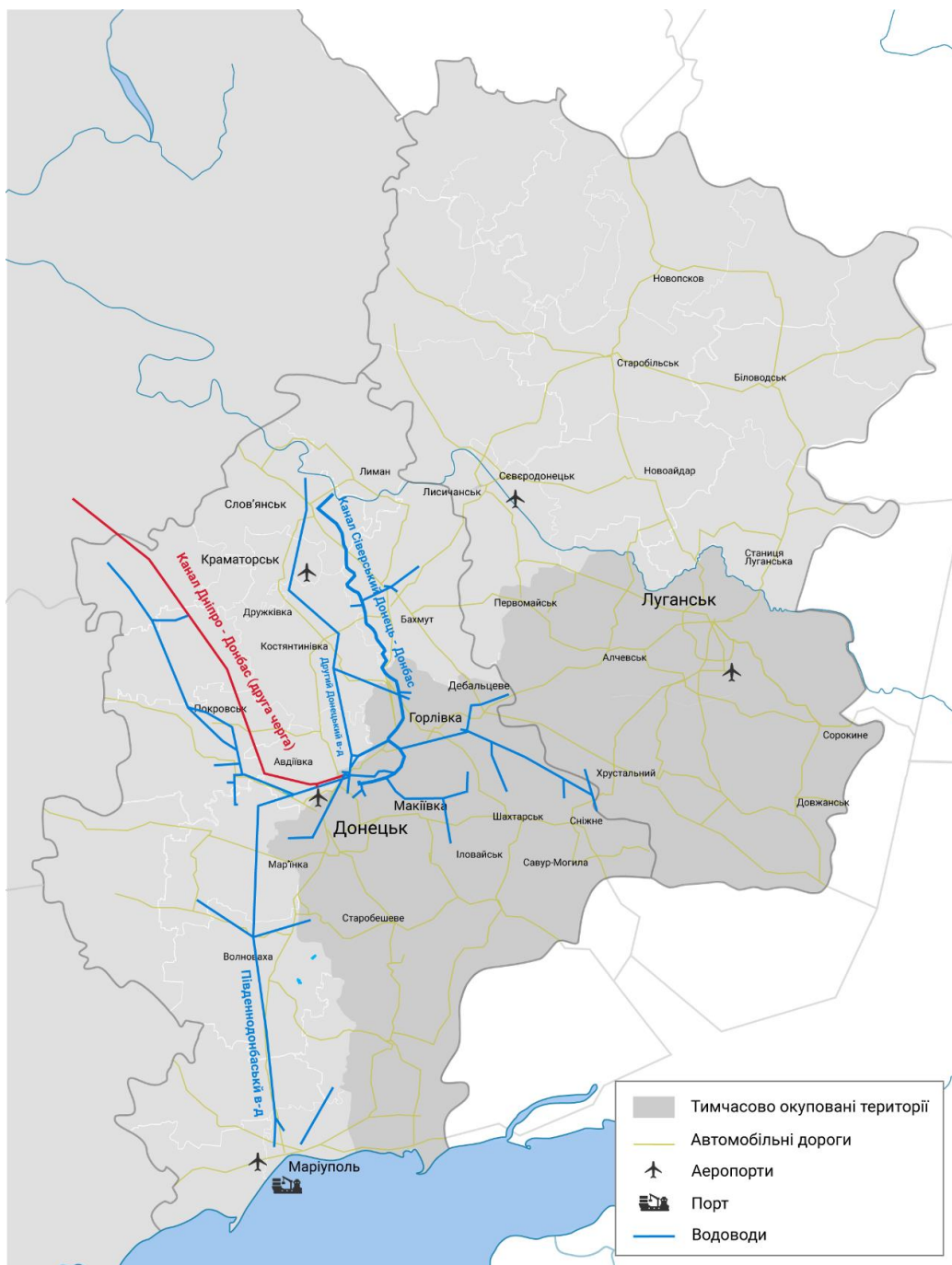
Найбільший відсоток каналізаційних труб, які через свій незадовільний технічний стан потребували заміни, був у Донецькій області — 61,0 % та Луганській — 59,2 %, в Україні — 40,9%.

Технічний стан каналізаційних насосних станцій та обладнання, оцінений за відсотком насосів, які потребували заміни у 2019 році, був таким: найгірша ситуація у Луганській області, де заміни потребували 65,9% насосів.

Комунальне підприємство «Компанія «Вода Донбасу» натеper безальтернативний постачальник води у Донецькій області. Він забезпечує послугами водопостачання та водовідведення 289 населених пунктів (майже 3,9 млн населення). При цьому водопостачання до Маріуполя, Торецька, Мар'їнки, Красногорівки, Авдіївки здійснюється через тимчасово окуповану територію. Через бойові дії та зношеність об'єкта міста часто залишаються без води. Так, тільки від травня 2018 року по травень 2019 року на об'єктах КП «Компанія «Вода Донбасу» сталося 56 аварій та 696 пошкоджень, 13 аварій спричинили бойові дії. Підприємству бракує коштів на закупівлю реагентів, сплату за спожиту електроенергію, виконання інвестпрограми та впровадження робіт з ремонтів та реконструкцій основних фондів. По суті це ставить підконтрольну частину Донецької області у жорстку залежність від постачання води з тимчасово окупованих територій, існує нагальна потреба у розробленні системи альтернативного водопостачання.

Зважаючи на те, що об'єкти КП «Компанія «Вода Донбасу» опинилися у центрі збройної агресії РФ, а також на важкий фінансовий стан підприємства, проводиться постійна робота з гуманітарними місіями, які перебувають в Україні з метою залучення їх до співпраці із забезпечення необхідними матеріалами для очищення води, автотракторною технікою, обладнанням та іншими матеріалами за заявками компанії. Це забезпечує постачання води також на тимчасово окуповані території із гуманітарною метою.

Рисунок 6.50. Мапа мереж КП «Компанія «Вода Донбасу»



Джерело: КП «Компанія «Вода Донбасу»

Проблемою системи водопостачання населених пунктів Луганської області, окрім застарілого та аварійного стану мережі, є також забезпечення гуманітарної місії КП «Попаснянський районний водоканал» із постачання питної води населенню, що мешкає на невідконтрольній українській владі території, а це до 90% видобутої КП «ПРВ» води. На сьогодні відсутній механізм компенсації цих витрат: річна сума витрат на експлуатацію комплексу інженерно-технічних споруд коливається у межах 400 млн грн, сума збитків з яких становить 360 млн грн, станом на 1 квітня 2019 року загальна сума заборгованості КП «ПРВ» за спожиту електроенергію становить 2,8 млрд грн.

Ситуація із заборгованістю підприємств централізованого водопостачання та водовідведення Донецької та Луганської областей потребує винесення її на обговорення на засіданні тристоронньої контактної групи у місті Мінську з урахуванням гуманітарної складової в системі забезпечення

надійного водозабезпечення регіону та розроблення спеціальної державної політики, щоб підприємства не залежали від гуманітарної місії держави.

### 6.7.2. ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Від початку проведення бойових дій у Донецькій та Луганській областях відбулося розбалансування мереж надання послуг у сфері охорони здоров'я, культури, освіти, спорту, соціального захисту. Багато об'єктів обласного значення залишилися на тимчасово окупованій території. Після об'єднання територіальних громад від 1 січня 2021 року новим ТГ тепер необхідно сформувати спроможні мережі з урахуванням гендерного впливу, доступності та ефективного використання бюджетних коштів.

Мережі потребують змін відповідно до продовження процесів реформування сфери профільної загальної освіти, вторинної ланки медицини та сфери соціальних послуг. Крім того, з урахуванням загальносвітової тенденції до впровадження цифрових технологій та заснованих на них дистанційних форм взаємодії, яке було суттєво прискорене впливом пандемії COVID-19, цифровізація діяльності соціальної сфери має стати одним із ключових пріоритетів.

Громади на лінії розмежування та на прикордонних територіях до РФ більшою мірою потерпають від проблем створення спроможних мереж через низьку наповненість закладів, низький рівень матеріально-технічного забезпечення, дефіцит кадрів та низький рівень розвитку ринку послуг, особливо соціальних. Виявлені проблеми нестачі постачальників надання соціальних послуг на лінії розмежування сьогодні компенсують міжнародні гуманітарні місії.

#### Освіта

У листопаді 2019 року Україна стала сотою країною, яка підписала Декларацію про безпеку шкіл і взяла на себе зобов'язання вжити конкретних заходів для захисту учнів, освітян та освітніх установ під час збройної агресії РФ. Однак, за даними дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ)<sup>39</sup>, на підконтрольній та непідконтрольній Україні території через збройну агресію РФ на сході, діти та вчителі у 3 500 закладах освіти (дошкільні заклади, заклади середньої та професійно-технічної освіти) майже щодня наражаються на небезпеки, які загрожують їхньому життю і добробуту. Понад 750 шкіл і дитячих садків Донецької та Луганської областей по обидва боки лінії зіткнення були пошкоджені або зруйновані від початку бойових дій. Багато інших закладів освіти були змушені зупинити навчальний процес через посилення атак. Майже 400 тис. дітей ходять до шкіл, розташованих поблизу лінії розмежування підконтрольної та непідконтрольної території, де обстріли та мінування загрожують їхньому життю та добробуту. На жаль, подібних даних окремо за підконтрольними районами Донецької та Луганської областей немає.

Незважаючи на те, що останнім часом не було зафіксовано атак на школи, діти продовжують навчатися у мілітаризованому середовищі. Згідно з доповіддю СММ ОБСЄ, у 2019 році 36 закладів освіти по обидва боки від лінії зіткнення розташовувалися поблизу військових об'єктів. Така безпосередня близькість створює серйозну небезпеку для дітей, вчителів та їхніх родин, а життя в умовах збройної агресії РФ має руйнівний вплив на психологічне та соціальне благополуччя цілого покоління дітей, що зростають на сході України.

Формування спроможних мереж освіти новоутвореними громадами на лінії розмежування може потребувати значних капіталовкладень у відновлення будівель закладів загальної середньої та

---

<sup>39</sup> Прес-реліз від 9 вересня 2020 року

початкової освіти або перегляду їхнього профілю та організації транспортування дітей до опорних шкіл або їхніх філій, які розташовані у безпечніших місцях. Необхідно забезпечити заклади освіти необхідними навчальними матеріалами, меблями та спортивним обладнанням.

Крім того, вкрай необхідні консультації, психосоціальна підтримка та інформація про небезпеку мін для сотень тисяч дітей і молодих людей, зачеплених збройною агресією РФ, та осіб, які доглядають за ними. Над цим уже активно працюють міжнародні організації, проекти та місії, зокрема ЮНІСЕФ співпрацює з партнерами на сході України.

На решті території Донецької та Луганської областей міграція населення, зокрема ВПО до великих міст з вищим рівнем якості життя, створює відповідний дисбаланс функціонування мереж загальної середньої та початкової освіти. Так, у дитячих садках великих міст групи переповнені, натомість у сільській місцевості низька наповненість закладів освіти. Така сама проблема актуальна і для середньої освіти.

### Охорона здоров'я

Первинна ланка медицини представлена Центрами первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД) з мережами амбулаторій та пунктів здоров'я. За даними Національної служби здоров'я України (НСЗУ), у Донецькій області 45 надавачів первинної медичної допомоги відповідно до договору з НСЗУ, з яких 34 ЦПМСД комунальної форми власності. У Луганській області 26 надавачів ПМД, з яких 21 ЦПМСД комунальної форми власності. Загалом забезпеченість медичними кадрами первинної ланки медицини нормальна<sup>40</sup>, хоча й дещо вища за середньоукраїнську для міст.

Таблиця 6.3. Вибрані показники з первинної медичної допомоги

| Регіон                   | Кількість лікарів ПМД | Кількість декларацій | Середня кількість декларацій на одного лікаря |
|--------------------------|-----------------------|----------------------|---|
| Місто, Луганська область | 210                   | 316 534              | 1507,3  |
| Село, Луганська область  | 136                   | 179 943              | 1323,1  |
| Місто, Донецька область  | 769                   | 1 112 000            | 1446  |
| Село, Донецька область   | 180                   | 263 661              | 1464,8  |
| Місто, Україна           | 16 400                | 208 900 00           | 1273,8  |
| Село, Україна            | 7772                  | 101 090 00           | 1300,7  |

Джерело: НСЗУ

<sup>40</sup> Забезпеченість ЦПМСД на 10 000 населення Донецької області терапевтами — 2,37, педіатрами — 1,47, сімейними лікарями загальної практики — 2,89. Забезпеченість ЦПМСД на 10 000 населення Луганської області терапевтами — 3,17, педіатрами — 1,64, сімейними лікарями загальної практики — 2,25

Однак лінія розмежування розбалансувала мережі ПМД, були створені нові територіальні громади у нових адміністративно-територіальних межах, операційне управління потрібно переглядати. Медики воліють виїжджати із сіл до адміністративних центрів громад, створюючи дефіцит у сільських амбулаторіях, більшість лікарів вже досягла пенсійного віку.

На вторинній ланці медицини схожі проблеми. Ланка представлена міськими та районними лікарнями, стоматологічними поліклініками та пологовими будинками. У Донецькій області це 49 лікарень та 15 стоматологічних поліклінік. У Луганській області налічується 25 лікарень, 2 стоматологічні поліклініки та 3 амбулаторно-поліклінічні заклади. У 2019 році відчувався загальний кадровий дефіцит лікарів. Відсоток укомплектованості лікарських штатних посад у Донецькій області становив 65,65%, у Луганській області — 63,06%, за даними Медстату<sup>41</sup>.

Набагато катастрофічним є те, що більшість закладів охорони здоров'я третинного рівня надання медичної допомоги залишилися на тимчасово окупованій території двох областей. У Донецькій області протягом останніх років поступово відбувається створення закладів третинного рівня за рахунок інших закладів охорони здоров'я. А ось у Луганській області бракує відповідних будівель. Луганська обласна клінічна лікарня (до 2014 року мала 29 стаціонарних відділень) функціонує на базі орендованих приміщень у трьох містах Луганської області (Северодонецьку, Лисичанську та Рубіжному). Існує проблема надання високоспеціалізованої допомоги, насамперед при серцево-судинних та судинно-мозкових захворюваннях, недугах органів травлення, дихання, цукровому діабеті та інших ендокринних патологіях. Мешканці підконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей вимушені прямувати до Донецька та Луганська, щоб отримати високоспеціалізовану медичну допомогу.

### **Соціальний захист**

Вразливі групи населення у Донецькій та Луганській областях внаслідок збройної агресії РФ втратили можливість отримувати високоспеціалізовані послуги та гарантовану державою підтримку, а саме: діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, та діти, які опинилися у складних життєвих обставинах; діти з інвалідністю; особи з інвалідністю; ВІЛ-інфіковані; особи, які потребують паліативної допомоги; особи похилого віку; потерпілі від насильства, зокрема гендерно зумовленого. Щоб це виправити, необхідно відновити діяльність раніше діючих центрів та створити нові комплексні заклади, які надавали б соціальні послуги вразливим групам, а саме проводили профілактичну роботу та повну соціальну адаптацію та реінтеграцію у суспільство.

### **Молодіжний розвиток**

Нажаль, починаючи з 2015 р. всі демографічні показники, які наводяться по регіону, досить умовні за об'єктивних причин, що пов'язано з методологією їх визначення. Та оціночна кількість людей віком 15-34 роки швидко скорочується. За свідченнями з інтерв'ю, молодь із Донецької та Луганської областей їде в інші регіони України або за кордон. Міграційні втрати підсилюються демографічною кризою.

Для припинення міграції необхідно створити умови для забезпечення молоді можливостями для якісного навчання, роботи, гідних умов життя та активного дозвілля через розвиток економіки. Та здебільшого регіональні експерти в інтерв'ю називають проблему забезпеченості житлом на відміну від решти території України, де частіше йдеться про високі зарплати та наявність робочих місць.

<sup>41</sup> Центр медичної статистики МОЗ <http://medstat.gov.ua/im/upload/2019z.zip>

Таблиця 6.4. Постійне населення віком 15-34 роки

| Частка постійного населення віком 15-34 роки, % |      |      |      |
|---|------|------|------|
|   | 2004 | 2013 | 2019 |
| <b>Україна</b>                                  | 39,5 | 38,4 | 33,9 |
| <b>Донецька область</b>                         | 37,9 | 36,8 | 30,6 |
| <b>Луганська область</b>                        | 37,8 | 36,7 | 30,8 |

Джерело: Держстат

### 6.7.3. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

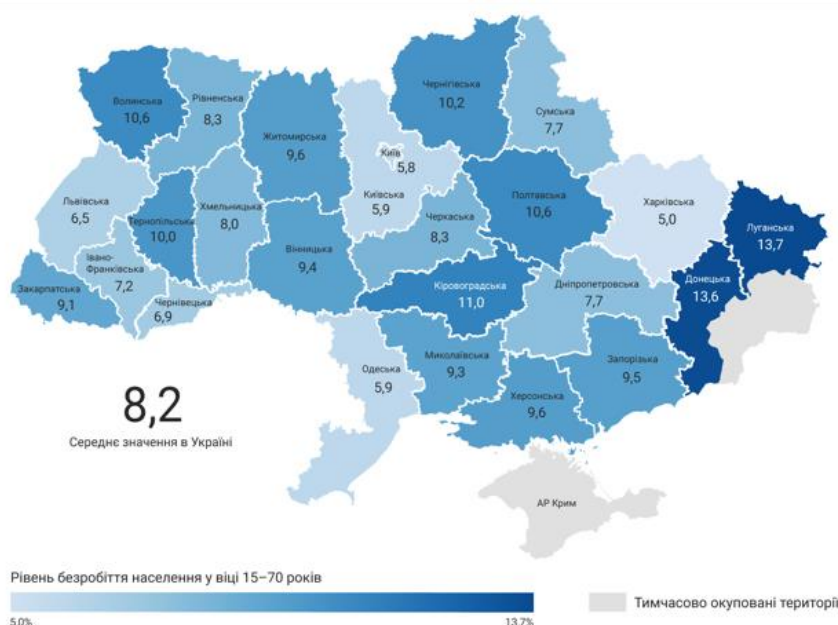
Соціальна сфера як загальний рівень життя людей виконує функцію забезпечення лояльності населення як щодо політики та безпеки, так і щодо запобігання міграції та залучення кадрів. Тому питання чутливості соціальної сфери потребують окремої уваги. Можна виділити наступні проблеми:

- Фінансові збитки та технічні загрози для ефективного функціонування КП «Компанія «Вода Донбасу» та КП «Районний Попаснянський водоканал» внаслідок постачання води на тимчасово окуповані території. Пряма загроза водопостачанню у Донецьку область через брак альтернативних джерел. Через особливості системи водопостачання (через непідконтрольні території) погіршується доступ до послуги та якість питної води. Так, за даними ЮНІСЕФ, ескалація бойових дій у Донецькій та Луганській областях загрожує доступу до питної води і підтримання належної санітарії для 3,2 млн людей, зокрема 500 тис. дітей. При цьому від початку 2019 року через бойові дії тимчасово припинялося або повністю перекривалося водопостачання для понад 3 млн мешканців у середньому на 29 днів.
- Ускладнення створення ОСББ та впровадження енергоефективних проєктів у житловому фонді через страх населення щодо відновлення активних воєнних дій та велику кількість покинутих квартир у житловому фонді поблизу лінії розмежування. Загальний розмір заборгованості населення за централізоване опалення та постачання гарячої води у Луганській області становив 48,0%. Проблема не лише у низькій платоспроможності, в інтерв'ю експерти наголосили, що в окремих випадках через закинуті квартири у будинках на жителів решти квартир припадає більша частка платежів. Рішення про ремонти тепломережі ускладнюються відсутністю ефективного обліку та загальною невизначеністю щодо кількості та потреб споживачів у довгостроковому періоді через воєнні ризики на території.
- Навантаження на соціальну інфраструктуру громад великих міст внаслідок приймання ВПО та необхідність забезпечення їх послугами. Нагальною є також проблема кадрового забезпечення шкіл на лінії розмежування. За даними ЮНІСЕФ, через збройну агресію РФ на сході діти та вчителі у 3500 закладах освіти Донецької та Луганської областей чи не щодня залежать від безпечності території. Майже 400 тисяч дітей ходять до шкіл поблизу лінії розмежування. Багато вчителів поїхали під час інтенсивних бойових дій, але так і не повернулися назад.
- «Медичний туризм» у заклади високоспеціалізованої медичної допомоги у інші області України, а також випадки поїздок із метою лікування у Донецьк та Луганськ на тимчасово окуповані території.

## 6.8. ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ

Серед основних проблем регіону, окрім ризику депопуляції, високий рівень безробіття. Регіон посідає перше місце в Україні за рівнем безробіття. Частина безробітних — працівники великих підприємств, що скоротили або припинили виробництво через збройну агресію РФ. Перенавчання непопулярне: люди віддають перевагу важкій роботі за велику зарплату та не схильні шукати себе в інших сферах чи у підприємстві. Наявні вакансії в інших районах можуть залишатися незаповненими, бо навіть безробітні з відповідною кваліфікацією не хочуть переїжджати через небезпеку, невирішене житлове питання і брак адекватної соціальної інфраструктури. При цьому заклади освіти залишаються незаповненими. Витрати на їхнє утримання вищі за середні показники в Україні.

Рисунок 6.51. Рівень безробіття населення у 2019 році



Джерело: збірник «Робоча сила України 2019», Держстат

Є труднощі з працевлаштуванням випускників технікумів та коледжів. Водночас роботодавці скаржаться на нестачу та низький рівень підготовки молодих фахівців.

За даними Державної служби статистики України, у 2019 році робоча сила віком 15-70 років на підконтрольних територіях Луганської та Донецької області становила 352,0 тис. (з них 174,0 тис. — жінки) та 864,7 тис. (з них 400,7 тис. — жінки) осіб відповідно. Це майже 7% від усієї робочої сили України.

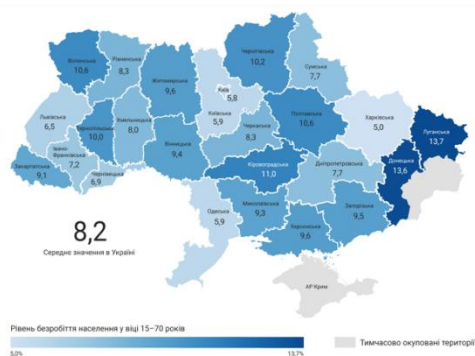
Рівень участі населення у робочій силі у Донецькій області становить 50,9%, у Луганській — 59,7%, середнє значення в Україні — 56,3%<sup>42</sup>. Більше половини робочої сили в регіоні віком населення віком від 30 до 50 років.

У регіоні спостерігається найвищий рівень безробіття в Україні. Частка безробітного населення (за методологією МОП) серед робочої сили віком 15-70 років у 2019 році була на 6,5 в. п. вища за всеукраїнський рівень: 13,6-13,7% порівняно з 8,2%.

<sup>42</sup> Збірник «Робоча сила України 2019», Держстат

Є певні особливості у розподілі зайнятих за видами економічної діяльності. Більшість населення (30% у Донецькій та 24% у Луганській області) зайнята у промисловості та будівництві, в Україні — лише 18%.

Рисунок 6.52. Рівень участі населення у робочій силі у 2019 році



Джерело: збірник «Робоча сила України 2019», Держстат

Менше людей задіяно у сільському господарстві (9% у Донецькій та 13% у Луганській областях проти 18% в Україні), більше — в оптовій та роздрібній торгівлі (25% у Донецькій та 28% у Луганській областях проти 23% в Україні). Це зумовлено насамперед індустріальною спеціалізацією економіки обох областей.

Заробітні плати у Донецькій області майже на 10% вищі за середній рівень в Україні (у 2020 році, 12,7 тис. грн порівняно з 11,6 тис. грн). Область посідає друге місце в Україні після Києва. Найбільші заробітні плати — у сфері мистецтва, спорту та відпочинку (39,2 тис. грн), професійній та науковій діяльності (21,1 тис. грн) та сфері інформації та комунікації (17,8 тис. грн). Значну роль у високому середньому рівні доходів населення відіграє індустріальна спеціалізація регіону.

Вище середньої зарплатні в Україні отримують працівники видобувної та переробної промисловості (14-15 тис. грн). Найбільше заробляють у великих промислових центрах області: Маріуполі (16,4 тис. грн), Авдіївці (15,7 тис. грн) та Покровську (15,7 тис. грн).<sup>43</sup>

У Луганській області зарплати трохи нижчі: середня зарплата у 2020 році становила 10,2 тис. грн. Індустріальна спеціалізація регіону не має такого значного впливу на розподіл доходів населення, як у Донецькій області, притому що чверть робочої сили області задіяна у промисловості. Найбільше заробляють працівники фінансового сектору (14,6 тис. грн), сфери послуг з постачання електроенергії та газу (13,9 тис. грн) та держслужбовці (13,3 тис. грн). У добувній та переробній промисловості заробітні плати нижчі, ніж у Донецькій області — у середньому 11,1 тис. грн. Вищий зарібок отримують мешканці великих міст: Старобільська (11,1 тис. грн), Рубіжного (11,0 тис. грн) та Северодонецька (10,8 тис. грн)<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> За даними Головного управління статистики Донецької області

<sup>44</sup> За даними Головного управління статистики Луганської області

Рисунок 6.53. Розподіл зайнятості населення віком 15-70 років за видами економічної діяльності у 2019 році



Джерело: Держстат

Рівень зайнятості населення віком 25-29 років в Донецькій області значно нижчий за середньоукраїнський: 60,6% проти 73,3%. Ситуація поглиблюється для населення працездатного віку старше 35 років. Рівень зайнятості серед них на 10 в. п. нижчий за середньоукраїнський. У Луганській області, навпаки, показники рівня зайнятості на рівні або вищі за середні в Україні.

Є також відмінності у рівні освіти зайнятого населення. У регіоні менша частка зайнятих має повну вищу освіту — 30% (в Україні — 32%). Проте частка зайнятого населення з професійно-технічною освітою вища за середньоукраїнську — 26%: у Луганській області — 35%, у Донецькій — 31%.

У регіоні наявні всі види закладів передвищої та вищої освіти: технікуми, коледжі, училища, фахові університети, академії та інститути. Нараховується 35 закладів професійної (професійно-технічної) освіти (з них 21 в Донецькій області) та 23 заклади фахової передвищої освіти (з них 18 у Донецькій області). Більшість з них розташовані в Маріупольському та Северодонецькому районах<sup>45</sup>. Навчання у коледжах, технікумах та училищах у регіоні користується більшою популярністю, ніж в інших областях України. У 2020 році 6,3% усіх здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти в Україні становили студенти Донецької та Луганської областей (у Донецькій області — 10 тис. осіб, у Луганській — 5 тис. осіб)<sup>46</sup> та 5,7% усіх здобувачів фахової передвищої освіти (у Донецькій області — 14 тис. осіб, у Луганській — 5 тис. осіб)<sup>47</sup>.

Серед 31 вишу (університети, інститути та академії, заклади підвищення професійної кваліфікації, відокремлені підрозділи окремих ВНЗ тощо), зареєстрованого у Донецькій та Луганській областях, лише 22 приймали нових студентів у 2020 році (із них 16 у Донецькій області). Заклади вищої освіти розташовані в основному у великих містах — Маріуполі, Краматорську, Покровську, Слов'янську, Лимані, Бахмуті, Северодонецьку, Старобільську та Рубіжному. Вища освіта менш популярна серед

<sup>45</sup> За зведеними даними Єдиної державної електронної бази з питань освіти

<sup>46</sup> 19% всіх здобувачів ЗППТО у Донецькій області навчаються на кухаря, 16% — у Луганській. Друга за популярністю професія кондитера: 16% та 15% відповідно. Популярні також професії водія автотранспортних засобів та слюсаря

<sup>47</sup> 9% здобувачів ФПО у Донецькій області вивчають медсестринство, 6% — у Луганській. Популярними є також напрями автомобільного транспорту, початкової освіти, електроенергетики, техніки та механіки, залізничного транспорту, будівництва та цивільної інженерії.

місцевої молоді. Станом на жовтень 2020 року у закладах вищої освіти регіону навчалось 3,8% всіх здобувачів України (24,3 тис. студентів у Донецькій області, 15 тис. — у Луганській). Здобувачі часто обирають педагогічні та суспільні науки, медицину<sup>48</sup>. Користуються попитом й технічні спеціальності, особливо у Донецькій області<sup>49</sup>. Деякі спеціальності відсутні в регіоні. Наприклад, жодний заклад Донецької області не навчає агрономів та агроінженерів (на відміну від Луганської, де 4,3% всіх здобувачів обрали цей напрям). На металургів та теплоінженерів навчають лише у Донецькій області.

Серед основних проблем та бар'єрів у сфері людського капіталу та на ринку праці можна виокремити наступні.

### 6.8.1. ДЕПОПУЛЯЦІЯ

Регіону загрожує проблема депопуляції. У 2019 році міграційне скорочення у Донецькій області становило 7680 осіб, у Луганській — 4 940, що є найбільшими за обсягами в Україні<sup>50</sup>. Окремою є проблема від'їзду молодих людей. Талановита молодь іде з регіону в пошуках можливостей в інших областях України з метою навчання та працевлаштування. Це можна побачити зі скорочення кількості вступників до закладів освіти в регіоні. Щорічно збільшується приплив абітурієнтів з ОРДЛО в українські вищі, проте, за даними 2019 року, лише третина з них обирали університети Донецької та Луганської областей<sup>51 52</sup>.

З інтерв'ю з крупними роботодавцями регіону стає зрозумілим, що брак молодих фахівців є проблемою для бізнесів. Поглиблює ситуацію тривала демографічна криза, що є загальноукраїнською проблемою. Результатом є високе демографічне навантаження в регіоні.

Триває переміщення населення з тимчасово окупованих територій, проте не всі осідають у Донецькій та Луганській областях. На початку 2018 року на території Донецької області було зареєстровано 540,8 тис. ВПО, в Луганській — 294,5 тис. Наприкінці 2020 року цифри скоротилися до 511,8 тис. та 281,7 тис. відповідно. Переміщені особи стали частіше обирати Харківську та Запорізьку області, а також Київ.

### 6.8.2. ВИСОКИЙ РІВЕНЬ БЕЗРОБІТТЯ

Рівень безробіття (за методологією МОП) в обох областях значно перевищує середній показник по Україні. Підприємства, що колись були задіяні у ланцюжках вартості, зокрема з Росією, поступово закриваються або значно скорочують виробництво. Внаслідок цього відбувається скорочення попиту на робочу силу, що призводить до підвищення безробіття у регіоні. Окреме питання поступової деіндустріалізації регіону, що також зумовлює скорочення обсягів виробництва великими підприємствами та відповідне звільнення працівників. Поглибила ситуацію масова міграція населення з тимчасово окупованих територій, що зумовило збільшення пропозиції праці на підконтрольних територіях та, як наслідок, збільшення кількості безробітних.

Водночас у Донецькій області найбільш вразливими категоріями населення щодо безробіття є чоловіки (рівень безробіття у 2019 році був 14,4% порівняно з 12,5% серед жінок), мешканці сільської

<sup>48</sup> Найпопулярнішими напрямками в обох областях є середня освіта (9% здобувачів), соціальна робота (5% здобувачів у Луганській області, 1% у Донецькій), право (5% здобувачів) та медицина (9% здобувачів у Донецькій області, 4% у Луганській).

<sup>49</sup> Електроенергетика (3% всіх здобувачів регіону), прикладна механіка (3% здобувачів Донецької області), а також транспортні технології, галузеве машинобудування, гірництво, металургія

<sup>50</sup> За даними Державної статистичної служби України

<sup>51</sup> За даними прес-служби Міністерства освіти і науки України від 04.10.2019

<sup>52</sup> Серед 1600 абітурієнтів із ОРДЛО обрали: Східноукраїнський національний університет ім. Даля (177 осіб), Горлівський інститут іноземних мов (133 особи) та Приазовський державний технічний університет (124 особи)

місцевості (16,7% порівняно з 13% серед мешканців міської місцевості), молодь віком 25-29 років (20,8%) та особи з базовою середньою або нижчим рівнем освіти (22,8%) та з повною загальною середньою освітою (20,8%). Згідно з даними Держстату, найбільший рівень безробіття у Луганській області у розрізі соціально-демографічних груп мають жінки (16% порівняно з 11,5% серед чоловіків), мешканці міської місцевості (14,8% порівняно з 11,4% серед селян), молодь віком 15-24 роки (понад 19%) та особи з повною загальною середньою освітою (21,9% порівняно з 5,7% серед осіб з нижчим рівнем освіти).

У Донецькій області переважна частина звільнених працівників та інших безробітних самостійно шукають роботу, використовуючи особисті зв'язки, інтернет та оголошення у пресі, і лише 20% безробітних шукали роботу у 2019 році за допомогою Державної служби зайнятості. Натомість у Луганській області майже 65% усіх безробітних у 2019 році зверталися у Державну службу зайнятості.

Є також дані, які свідчать про високий ризик безробіття серед ВПО порівняно з іншими громадянами<sup>53</sup>. Основні проблеми, з якими стикалися ВПО, шукаючи роботу, є низька заробітна плата за запропонованими вакансіями (понад 60% усіх респондентів у вересні 2019 р.) та нестача можливостей працевлаштування (48%). Крім того, щонайменше кожен п'ятий з опитаних безробітних ВПО вказував на відсутність вакансій, що відповідають кваліфікації, незручний графік роботи, необхідність довго добиратися до місця роботи, відсутність знань та навичок та труднощі в поєднанні роботи та сімейних обов'язків.

Протягом 2019 року у Донецькій області було зареєстровано 39 931 безробітних, у Луганській — 22 901. Майже така сама кількість вакансій була доступна шукачам (40 577 та 21 188 відповідно). Через пандемію та обмежувальні заходи та викликаний ними спад економічної активності кількість зареєстрованих безробітних упродовж 2020 року зросла (до 49 680 осіб у Донецькій області та 25 338 осіб у Луганській), а число вакансій скоротилося (до 27 766 та 19 633 відповідно).

Проте не всім вдається працевлаштуватися навіть за активного посередництва державних центрів зайнятості. Загалом у 2019 році були працевлаштовані 17 823 безробітних осіб у Донецькій області та 9024 осіб у Луганській областях, зокрема деякі з них стали самозайнятими за допомогою програми одноразової виплати допомоги з безробіття або були працевлаштовані на новостворені робочі місця з компенсацією витрат роботодавцю єдиного соціального внеску. У 2020 році кількість працевлаштованих скоротилася до 17 079 осіб у Донецькій області, але дещо зросла у Луганській (до 9 411 осіб). Крім того, у 2019 році 13 642 осіб у Донецькій та 10 081 осіб у Луганській областях отримали роботу до набуття статусу безробітного<sup>54</sup>. Відомо, що регіональні відділення Державного центру зайнятості заздалегідь проводять консультаційну роботу для працівників підприємств, що припадають під масові вивільнення.

З іншого боку, безробітні, які втратили роботу з високою заробітною платою та значним страховим стажем, мають низьку мотивацію до активного пошуку роботи, залишаючись на вихідній допомозі від роботодавця та допомозі з безробіття. Внаслідок нестачі робочих місць загалом та очікування відповідного рівня зарплати тривалість пошуку роботи зареєстрованими безробітними у Донецькій та Луганській областях вища за середньоукраїнський рівень — в середньому 7 та 6 місяців відповідно (середнє в Україні — 5 місяців). Жінки у середньому шукають роботу довше за чоловіків<sup>55</sup>.

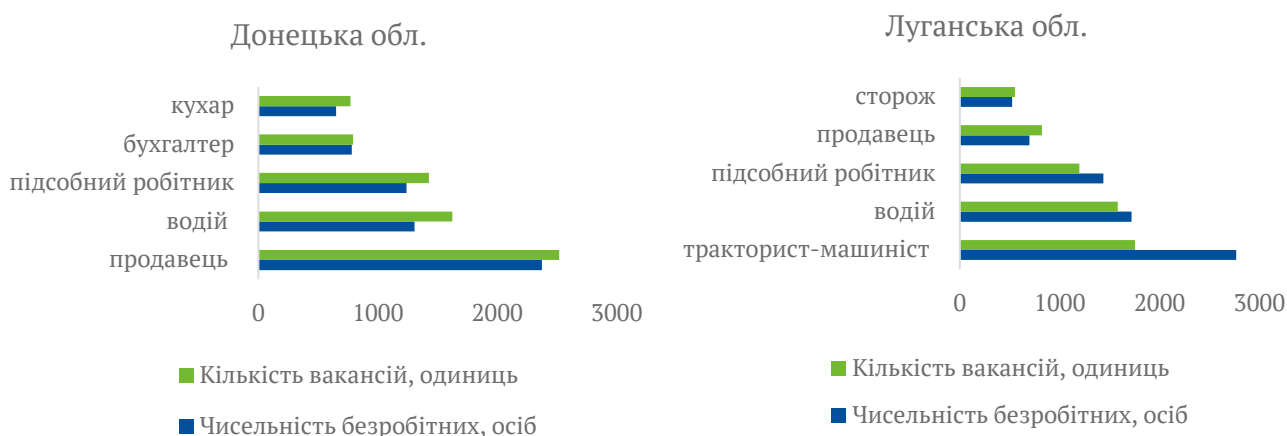
<sup>53</sup> Наприклад, дані Національної моніторингової системи в Україні, що діє на основі підходів Матриці відстеження переміщень (МВП) МОМ ([https://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_15\\_ukr\\_screen.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_15_ukr_screen.pdf)).

<sup>54</sup> За даними Державного центру зайнятості

<sup>55</sup> Збірник «Робоча сила України 2019», Держстат

Іншою причиною високого та тривалого безробіття є професійно-кваліфікаційний та професійно-географічний дисбаланс на регіональному ринку праці. Знання та навички, які мають безробітні, часто не відповідають потребам роботодавців, які шукають працівників як за кількістю, так і за якістю. Крім того, роботодавець, який шукає працівників з такою ж кваліфікацією, може перебувати в іншому районі або навіть області, а згідно зі статтею 46 Закону України «Про зайнятість населення» відповідною для безробітного вважається робота, що відповідає освіті, професії (спеціальності), кваліфікації особи з урахуванням доступності транспортного обслуговування, встановленої рішенням місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної ради.

Рисунок 6.54. Найпопулярніші професії серед роботодавців і шукачів роботи, що звернулися до центру зайнятості у 2019 році



Джерело: Донецький та Луганський обласні центри зайнятості

Наявні вакансії в інших районах, особливо поблизу лінії розмежування, можуть залишатися незаповненими, бо навіть безробітні з відповідною кваліфікацією не хочуть туди переїжджати через небезпеку, невирішене житлове питання і брак адекватної соціальної інфраструктури.

Альтернативою переїзду є маятникова міграція. Для цього в регіоні повинна бути добре розвинена транспортна інфраструктура: від приміських поїздів до рейсових автобусів міжрайонного сполучення. Деякі підприємства організують власну систему логістики працівників або кооперуються із муніципалітетами для підлаштування системи громадського транспорту, але ця практика нечаста.

Описані вище проблеми є особливо актуальними для мешканців шахтарських містечок. На території Донецької області розташовано 20 шахт (12 з них державної форми власності), на яких працює майже 22,5 тис. осіб. До типових шахтарських містечок належать Вугледар, Добропілля та Новгородівка, де понад 20% населення працює на місцевих шахтах. Аналогічна ситуація спостерігається на території Луганської області: на 8 шахтах працює майже 7 тис. осіб. Основна проблема полягає в тому, що шахтарські містечка є монофункціональними: шахти виконують роль основного роботодавця. Крім того, безпосередньо у видобутку задіяні в основному чоловіки, а жінки частіше виконують адміністративні функції. Закриття шахт у таких мономістах може створити значні виклики у майбутньому. По-перше, частина працівників зможе вийти на пенсію раніше строку. Ті, у кого трудовий стаж менший, будуть вимушені шукати нові можливості, зокрема в інших містах та регіонах. Людям, які звикли найматися на великі підприємства, де трудові права відстоюють профспілки, буде потрібна професійна перекваліфікація та адаптація до нових форм трудових відносин.

Варто зауважити, що описана проблема професійно-кваліфікаційної невідповідності проявляється ще на рівні отримання освіти. Далеко не всі заклади професійно-технічної освіти можуть працевлаштувати своїх студентів<sup>56</sup>. Хоча у регіоні є затребуваність у робітничих професіях, наявність відповідного диплома не гарантує наявності необхідних для роботи навичок. Застаріле обладнання, на якому вчать студентів, а також відірваність викладання від сучасного виробництва викидають багатьох випускників із професії. Найскладніше працевлаштувати випускників таких спеціальностей, як автомобільний транспорт (працевлаштовується 26% від усіх випускників), штукатур (29%), бухгалтер та касир банку (36%). З іншого боку, майже гарантоване працевлаштування мають електрослюсарі, трактористи, електрогазозварювальники та швачки, адже в регіоні є значний попит на робітників цих спеціальностей.

З випускниками ФПО ситуація ще гірша<sup>57</sup>. Є проблеми із працевлаштуванням розробників програмного забезпечення та обслуговувачів комп'ютерних систем<sup>58</sup>. Зважаючи на великий попит на ці спеціальності на сучасному ринку праці, такі показники працевлаштування можуть свідчити про низький рівень підготовки фахівців. Також складно працевлаштуватися випускникам напрямів логістики (працевлаштовано 11% від усіх випускників) та гірництва (21%).

Вирішити проблему професійно-кваліфікаційного дисбалансу може дуальна освіта, яка вже набуває швидкого розвитку в регіоні. Сьогодні 16 закладів профтех освіти в Донецькій та Луганській областях (із них 11 у Донецькій області) здійснюють підготовку фахівців у тісній співпраці з бізнесом за такими професіями, як електрогазозварник, кухар, швачка, електрик, електрослюсар тощо. Нині існують бар'єри, що заважають системі швидко розвиватися. Докладніше про них — у розділі ініціатив.

### 6.8.3. МАЛА ЗАПОВНЕНІСТЬ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ ТА ВИСОКІ ВИТРАТИ НА ЇХНЕ УТРИМАННЯ

У регіоні існує проблема незаповненості закладів освіти всіх рівнів. Наприклад, на один заклад фахової передвищої освіти припадає у середньому 355 студентів у Луганській області та 427 студентів у Донецькій. Середній показник по Україні становить 507 студентів на один заклад. Заклади передвищої освіти Донецької та Луганської областей посідають останні місця за кількістю випускників по Україні (часто менше 100 осіб на один заклад)<sup>59</sup>. Виші є також незаповненими. У Донецькій області в середньому на один заклад припадає 1011 студентів, тоді як середній показник по Україні — 1885. У Луганській області, навпаки, середня кількість студентів на один виш становить 2152 особи.

При цьому в регіоні немає проблема недозавантаженості педагогічного складу. Кількість здобувачів на одного педагогічного працівника в Донецькій області відповідає середньому по Україні значенню і становить 8 осіб. У Луганській області цей показник нижчий і дорівнює 7 осіб. У закладах вищої освіти кількість студентів-бюджетників денної форми на одного науково-педагогічного працівника в регіоні

<sup>56</sup> Протягом 2018-2019 рр. найнижчий відсоток працевлаштування випускників П(ПТ)О Донецької обл. продемонстрували Міжрегіональне вище професійне будівельне училище м. Краматорська (37%), у Луганській — Білокуракинський професійний аграрний ліцей (11%), Вище професійне училище №94 (14%), Старобільський коледж Луганського національного аграрного університету (20%)

<sup>57</sup> Найнижчий відсоток працевлаштованих у Маріупольському коледжі мистецтв (11%), Костянтинівському коледжі Луганського національного аграрного університету (16%), Слов'янському коледжі Національного авіаційного університету (23%)

<sup>58</sup> Працевлаштовано 17% всіх випускників за цими спеціальностями

<sup>59</sup> У Луганській області серед закладів ФПО — це Кадіївський педагогічний коледж Луганського національного університету ім. Тараса Шевченка (80 осіб); серед закладів ЗП(ПТ)О — Білокуракинський професійний аграрний ліцей (27 осіб) та Марківський професійний аграрний ліцей (58 осіб). У Донецькій області серед закладів ФПО — це Торезький музичний коледж (57 осіб), Вугледарський коледж Донецького державного університету управління (69 осіб); серед закладів ЗП(ПТ)О — це Архангельська філія гірничого професійно-технічного училища (18 осіб)

перевищує за середньоукраїнський показник у 6,6 осіб: 6,5 осіб у Донецькій та 7,3 осіб у Луганській області<sup>60</sup>.

У 2019 році середньоукраїнський обсяг надходжень на одного здобувача ЗППО (загальний та спеціальний фонди) становив 39 тис грн. У Донецькій області показник був меншим (36,68 тис. грн), а у Луганській області більшим (45,25 тис. грн) за середнє по Україні значення. При цьому витрати на бюджетне навчання у вишах не перевищують середньоукраїнські (46,0 тис. грн на рік на одного студента денної форми). Розрахункова вартість навчання державним коштом у Донецькій області у 2018 році становила 44,2 тис. грн на рік, у Луганській області цей показник ще менший: 31,4 тис. грн<sup>61 62</sup>. Проте вартість навчання одного здобувача залежить від закладу. Утримання деяких з них не є економічно обґрунтованим.

Незаповненість закладів підвищує вартість утримання навчальних та житлових приміщень закладів освіти. Луганська область посіла перше місце за вартістю оплати комунальних послуг та енергоносіїв на одного здобувача (9 тис грн). Це утричі дорожче за середньоукраїнську вартість — 3 тис грн. Донецька область також перевищує середній по Україні показник (4 тис грн). Гуртожитки закладів ППТО та ФПО залишаються напівпорожніми. Рівень завантаженості гуртожитків Луганської області становить 35,6%, у Донецькій трохи вищий — 41,9%<sup>63</sup>.

#### 6.8.4. ЧУТЛИВІСТЬ ДО ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ

Збройна агресія РФ напряму зумовлює проблеми, описані у Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей:

- Регіональна економіка та ринок праці, у тому числі міграційні потоки, були переважно орієнтовані на Російську Федерацію.
- Збройна агресія РФ призвела до різкого погіршення демографічної ситуації. Негативні тенденції спостерігаються за трьома основними чинниками: міграція, народжуваність, смертність. Додатковим викликом стали активна трудова та освітня міграція з регіону.
- Постало питання про економічну інтеграцію внутрішньо переміщених осіб.

Сьогодні фізична безпека населення є основною передумовою для економічного відновлення регіону. Без досягнення цієї цілі неможливо уявити імплементацію будь-яких ініціатив з розвитку людського капіталу. Через це та загальну депресивну соціально-економічну ситуацію регіон втрачає людей та не є привабливим для трудової та освітньої міграції.

<sup>60</sup> За зведеними даними Єдиної державної електронної бази з питань освіти

<sup>61</sup> При цьому видатки значно варіюються по закладах: найвища розрахункова вартість навчання в Донецькій області у Приазовському державному технічному університеті (48,8 тис. грн на одного студента), найнижча — у Горлівському інституті іноземних мов (28,3 тис. грн). У Луганській області найдорожче обходиться навчання одного студента-бюджетника у Луганському державному медичному університеті (49,2 тис. грн), найдешевше — у Луганському національному аграрному університеті (21,0 тис. грн)

<sup>62</sup> <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>

<sup>63</sup> Серед найменш завантажених гуртожитки Донбаського державного коледжу технологій та управління (2,0%), Костянтинівського коледжу ЛНАУ (7,0%), Бахмутського індустріального технікуму (9,1%), Миргородського професійного гірничого ліцею (10,0%), Маріупольського коледжу мистецтв (10,2%)

## 7. СПРИЙНЯТТЯ РЕГІОНУ, ПИТАННЯ КОМУНІКАЦІЇ

Сприйняття поточного стану економіки Донецької та Луганської областей зовнішніми сторонами здебільшого сфокусоване на негативних наслідках військової операції у регіоні. Раніше потужна індустріальна територія у доповідях тепер описується в контексті фізичного знищення виробничих потужностей, руйнування житлового фонду, економічного занепаду та безробіття, погіршення стану довкілля<sup>64</sup>. Деякі аналітики порівнюють масштаби завданої шкоди з колапсом Радянського Союзу та його економічними наслідками.<sup>65</sup>

Рисунок 6.55. Найпопулярніші слова з англійських та українських матеріалів про регіон, які першими зустрічаються у пошукових системах



Джерело: розрахунки ЦЕС, для генерування графіків було проаналізовано понад 50 матеріалів українською мовою та приблизно 50 матеріалів англійською

Часто у медіа та експертних дискусіях не вирізняють окремо Донецьку та Луганську області, хоча насправді ситуація там дуже різна (див розділ 3.2.1. «Портрет економіки регіону»).

В зазначеному контексті необхідним є подолання поширеного сприйняття регіону як території суцільного занепаду, території без майбутнього та інших штампів та стереотипів, які фактично блокують в інформаційному просторі ті тенденції до відновлення та зростання, які все ж таки мають місце. Це потребує розробки та реалізації комплексної інформаційно-комунікативної стратегії щодо перспектив відновлення та розвитку Донбасу, яка підвищувала б в інформаційному просторі привабливість регіону, висвітлювала позитивні зрушення та долала усталені негативні стереотипи щодо регіону.

<sup>64</sup> Подолання бар'єрів на шляху розвитку бізнесу на Донбасі: огляд ситуації та ключові рекомендації, доповідь Програми розвитку ООН в Україні, Київ, 2016

<sup>65</sup> Economic challenges and costs of reintegrating the Donbas region in Ukraine, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), June 2020

Серед головних аудиторій, сприйняття яких важливо для комунікації стратегії, можна виділити наступних:

- прями іноземні інвестори;
- міжнародні фінансові організації;
- український бізнес;
- внутрішньо переміщені особи;
- жителі інших областей;
- українські та іноземні журналісти.

### **Прямі іноземні інвестори як донори економіки регіону та потенційний двигун її зростання.**

Залучення прямих іноземних інвесторів в Україну відповідає довгостроковим інтересам економічного зростання, а залучення їх до регіону, згідно з експертними інтерв'ю, може підвищити безпековий профіль як іміджево (з точки зору інших іноземних компаній), так і з точки зору певного застереження проти подальшої ескалації збройної агресії РФ. Іноземних інвесторів у регіоні хвилює фізична безпека їхніх об'єктів та працівників, а також загальні питання оцінки повернення на інвестицію: розмір операційних витрат, потенційні ринки, макроекономічні, корупційні та політичні ризики для активів та бізнесу. Інформацію для ухвалення рішень вони отримують переважно із власних джерел та досвіду, рекомендацій найближчих колег, інформації від провідних міжнародних інформаційних компаній та фінансових радників.

### **Міжнародні фінансові інституції.**

Враховуючи тліючу збройну агресію РФ у регіоні, залучення МФО до проєктів відновлення інфраструктури є важливим комунікаційним сигналом для сприйняття безпеки та довгострокової візії майбутнього території. Їхні кошти зараз — основне позабюджетне джерело фінансування соціальних програм. Вони зацікавлені у прозорості, відкритості та ефективній імплементації проєктів, що матимуть великий економічний та насамперед соціальний вплив на життя регіону, вирішуватиме його конкретні проблеми. МФО отримують інформацію один від одного, від урядів іноземних країн, завдяки дослідницьким проєктам, контактам з різними рівнями української влади, комунікації з журналістами, які перебувають в регіоні та пишуть про нього.

### **Український бізнес з інших регіонів, який потенційно може інвестувати в регіон або розширювати торгівлю за внутрішньоукраїнськими ланцюжками вартості.**

Це стейкхолдер, який краще за інших обізнаний із ситуацією, бо володіє або досвідом роботи в регіоні до збройної агресії РФ, або має соціальні зв'язки із локальними бізнесменами. Бізнес зацікавлений в отриманні прибутку, розширенні ринків та збереженні своїх активів. Місцевий бізнес отримує інформацію для ухвалення рішень насамперед через свої контакти в регіоні, профільні медіа та заходи.

### **Внутрішньо переміщені особи як робоча сила, потенційно готова повернутися до областей.**

ВПО є однією з найбільших груп населення, які стежать за ситуацією в Донецькій та Луганській областях, мають емоційний зв'язок з територією та можуть бути першою хвилею переселенців, якщо ситуація буде покращуватися, а умови праці ставати привабливими, незважаючи на вартість переїзду.

На відміну від інших груп ВПО можуть відвідувати близьких та друзів у регіоні, підписані в соціальних мережах на місцевих журналістів, тобто окрім медіа можуть отримувати більш точну інформацію з місця щодо перспектив роботи та змін.

### **Населення інших регіонів як носії сприйняття регіону зараз.**

Сприйняття регіону в інших областях є важливим, адже на нього зважають політики та експерти, розробляючи різні моделі економічного відновлення. Правильна комунікація змін та планів буде критичною для впровадження змін у законодавство та тривалість обраної політики. Головним джерелом для отримання інформації для цієї аудиторії є національні медіа та соціальні мережі.

### **Українські та іноземні медіа.**

Журналісти є провідниками інформації з регіону для різних аудиторій. Наявність у них достатньої інформації, відкритість різних рівнів влади щодо ситуації в регіоні та планів на майбутнє, готовність активно їх комунікувати — важливі елементи для побудови іншого сприйняття території. Перевагою регіону є те, що він чутливий для різних рівнів читачів ЗМІ, тому залучити журналістів значно простіше, ніж в інших регіонах. Набагато складніше завдання — змінити наратив. Журналісти отримують інформацію один від одного, мають спеціальних кореспондентів на місцях та інформаторів у владних кабінетах. Доступність для іноземної преси подій, прес-релізів, інформаційних продуктів є важливою та бажаною.

## ДОДАТОК 1. СТЕЙКХОЛДЕРИ, З ЯКИМИ ПРОВОДИЛИ ІНТЕРВ'Ю (ЗГІДНО ЗІ ЗВІТАМИ ЕКСПЕРТІВ СТАНОМ НА 5 ЛЮТОГО 2020 РОКУ)

| Прізвище та ім'я            | Посада   |
|-----------------------------|--|
| <b>Blondé Piet</b>          | Political Officer, Delegation of the European Union to Ukraine   |
| <b>Duflot Remi</b>          | Deputy Head, Delegation of the European Union to Ukraine   |
| <b>Johnson Erik</b>         | Senior Social Development Specialist, World Bank   |
| <b>Азізов Віктор</b>        | директор полігону ТБВ  |
| <b>Амелін Анатолій</b>      | співзасновник Центру економічного відновлення  |
| <b>Антоненко Володимир</b>  | директор Маріупольського водоканалу  |
| <b>Барабаш Віталій</b>      | керівник військово-цивільної адміністрації міста Авдіївки  |
| <b>Барський Ігор</b>        | директор Маріупольського морського торговельного порту   |
| <b>Бельченко Єва</b>        | директорка стартапу «1991 Mariupol»  |
| <b>Бойченко Вадим</b>       | мер міста Маріуполя  |
| <b>Бондаренко Ігор</b>      | генеральний директор ТОВ «АГК УКРАЇНА»   |
| <b>Бородін Максим</b>       | депутат, голова Постійної комісії міської ради з питань екології та охорони навколишнього середовища, голова фракції політичної партії «Сила людей» у Маріупольській міській раді VIII скликання |
| <b>Вишняков Олександр</b>   | керівник напряму зі сприяння розвитку міст та громад ТОВ «МЕТІНВЕСТ ХОЛДИНГ»   |
| <b>Головко Оксана</b>       | директорка департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької облдержадміністрації  |
| <b>Гончаренко Олександр</b> | Краматорський міський голова   |
| <b>Гончаренко Сергій</b>    | директор департаменту житлово-комунального господарства Донецької облдержадміністрації   |
| <b>Горохов Андрій</b>       | генеральний директор UMG Investments   |

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Євдокимов Олександр</b>   | генеральний директор КП «Компанія «Вода Донбасу»   |
| <b>Ємченко Наталія</b>       | директорка зі зв'язків з громадськістю та комунікацій СКМ  |
| <b>Заїка Олександр</b>       | керівник військово-цивільної адміністрації міста Лисичанська   |
| <b>Замлинський Ростислав</b> | перший заступник міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України   |
| <b>Казанцев Олексій</b>      | керівник управління спорту Маріупольської міської ради   |
| <b>Кириленко Павло</b>       | голова облдержадміністрації, керівник Луганської обласної військово-цивільної адміністрації  |
| <b>Кисіль Жан</b>            | приватний підприємець, член Луганської обласної молодіжної ради та ГО «Українська асоціація молодіжних рад»  |
| <b>Клюшников Денис</b>       | заступник голови Донецької облдержадміністрації  |
| <b>Коваль Ігор</b>           | радник міського голови Маріуполя   |
| <b>Костромітіна Сюзанна</b>  | директорка департаменту адмінпослуг у Маріупольській міській раді  |
| <b>Криволап Кирило</b>       | виконавчий директор Центру економічного відновлення  |
| <b>Крищенко Дмитро</b>       | радник мера Маріуполя та керівник Агентства розвитку Маріуполя   |
| <b>Кужавський Микола</b>     | ексдиректор регіональної філії «Придніпровська залізниця» ПАТ «Укрзалізниця»   |
| <b>Кухоцька Тетяна</b>       | заступниця директора зі зв'язків з громадськістю та комунікацій СКМ  |
| <b>Лисенко Роман</b>         | керівник експертної групи з питань макроекономічного прогнозування Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства фінансів України |
| <b>Литвинов Артем</b>        | директор департаменту розвитку базових галузей промисловості Донецької облдержадміністрації  |
| <b>Літвінова Яна</b>         | голова Старобільської ОТГ  |
| <b>Лубінц Іван</b>           | керівник військово-цивільної адміністрації міста Волновахи Волноваського району  |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Магомедов Муса</b>      | народний депутат України   |
| <b>Макогон Ігор</b>        | начальник Служби автомобільних доріг у Донецькій області   |
| <b>Марчук Сергій</b>       | керівник ОСББ у місті Маріуполі  |
| <b>Медяний Назар</b>       | радник генерального директора «ДТЕК Енерго»  |
| <b>Мирошниченко Дмитро</b> | директор ККП «Маріупольтепломережа»  |
| <b>Михайло Когут</b>       | перший заступник Маріупольського міського голови   |
| <b>Мороз Ігор</b>          | перший заступник голови Донецької облдержадміністрації   |
| <b>Натрус Сергій</b>       | директор департаменту екології та природних ресурсів Донецької облдержадміністрації                  |
| <b>Новикова Ірина</b>      | заступниця міністра розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства                           |
| <b>Оверіна Тетяна</b>      | директорка з регіональної політики «ДТЕК Енерго»   |
| <b>Орлов Сергій</b>        | заступник міського голови Маріуполя з питань економіки   |
| <b>Павлюченко Іван</b>     | директор комунального підприємства «Комунальник»   |
| <b>Пікула Ольга</b>        | директорка центру розвитку малого та середнього бізнесу, приватна підприємниця                       |
| <b>Протопопова Ірина</b>   | керівник департаменту з регуляторних питань «ДТЕК Мережі»  |
| <b>Сілич Андрій</b>        | Вугледарський міський голова   |
| <b>Федай Андрій</b>        | керівник фракції політичної партії «Блок Вадима Бойченка»  |
| <b>Фюхтьоханн Девід</b>    | проектний менеджер «GIZ Україна»   |
| <b>Чаган Артем</b>         | директор департаменту агропромислового розвитку та земельних відносин Донецької облдержадміністрації |
| <b>Чекер Петро</b>         | директор Маріупольського Зеленбуду   |
| <b>Чижиков Геннадій</b>    | президент Торговельно-промислової палати України   |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Чурикова Галина</b>    | в.о. директорки департаменту економіки Донецької облдержадміністрації  |
| <b>Шатирко Олександра</b> | Social Development Consultant, Europe and Central Asia Region, World Bank Office in Ukraine  |
| <b>Шевальов Артем</b>     | заступник виконавчого директора від Швейцарії, України, Сербії, Узбекистану, Чорногорії, Ліхтенштейну, Туркменістану Європейського банку реконструкції та розвитку |

## ДОДАТОК 2. ІСТОРІЯ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ І СТАТУС ТЕРИТОРІЙ

### **Хронологія подій, пов'язаних зі збройною агресією РФ**

Навесні 2014 року на території Донецької та Луганської областей розпочалася військова операція, ініційована Російською Федерацією, наслідком якої стала втрата контролю Уряду України над частиною територій обох областей (найбільш густонаселена частина областей, де сконцентрована промисловість та великі міста).

За даними Моніторингової місії Управління верховного комісара ООН із прав людини, внаслідок бойових дій від 2014 до кінця 2020 року загинуло понад 13 тис. людей. Це не менше ніж 3367 цивільних осіб, зокрема 298 загиблих на борту рейсу МН17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року; приблизно 4150 українських військових і майже 5 700 членів озброєних угруповань. Ще майже 33 тис. людей були поранені. За даними Міністерства соціальної політики України, внутрішньо переміщеними особами внаслідок збройної агресії РФ та окупації зареєстровано 1 459 086 осіб.

13 квітня 2014 року на території Донецької та Луганської областей, а також Ізюмського району Харківської області розпочалася антитерористична операція (АТО) за Указом Президента України. Поступово територія, де проводилися активні антитерористичні заходи, скорочувалася, а вже у жовтні 2014 року в зоні проведення АТО у деяких населених пунктах, звільнених від незаконних збройних формувань, відбулися позачергові вибори до Верховної Ради України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1085 від 7 листопада 2014 року (з постійним оновленням) зафіксований перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення. Лінія зіткнення завдовжки 420 км має сім контрольних пунктів в'їзду/виїзду, які з'єднують людей між підконтрольною Уряду і тимчасово окупованими територіями Луганської та Донецької області. Статус цих територій як тимчасово окупованих територій Російською Федерацією в національному законодавстві було визначено лише 18 січня 2018 року, відтоді на території Луганської та Донецької областей проводиться Операція об'єднаних сил, яка передбачає скоординоване застосування сил та засобів Збройних сил України, Національної гвардії та інших структур Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України під керівництвом Командувача Об'єднаних сил.

Сьогодні на міжнародному рівні статус збройної агресії РФ на території Донецької та Луганської областей не є визначеним. Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду, у межах компетенції якого перебуває кваліфікація такого питання, визначає ситуацію на сході України як паралельне існування міжнародного збройного конфлікту та неміжнародного збройного конфлікту. За умови доведення здійснення Росією загального контролю над так званими ДНР та ЛНР неміжнародний збройний конфлікт між останніми та Україною буде перекваліфіковано на міжнародний. Остаточного висновку щодо цього питання Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду поки що не надав.

### **Економічні відносини з тимчасово окупованими територіями**

Особливості економічної діяльності і взаємодія з тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей не визначена (наприклад, для тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя діє спеціальний закон «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території

України»). Однак деякі аспекти такої діяльності враховані у законі «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

Наприкінці 2016 року питання «торгівлі» з непідконтрольними українському уряду територіями Донецької та Луганської областей набуло особливої ваги, на лінії зіткнення відбулися акції протесту, так звана блокада, за результатами якої було видано Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури».

Затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 815 від 17 липня 2019 року «Порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій» передбачає обмежену можливість та кількість переміщення товарів з/на тимчасово окуповану територію фізичними особами, які перетинають лінію зіткнення і заборону переміщення комерційних вантажів.

### **Військово-цивільні адміністрації**

Через інтенсивні бойові дії, які розпочалися 2014 року та те, що Донецька та Луганська області втратили контроль за адміністративними центрами Луганськом та Донецьком, а також низкою територій, від 2014 року розпочалася відбудова мережі органів державної влади на територіях, підконтрольних українському Уряду.

Трього лютого 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про військово-цивільні адміністрації» (ВЦА), який фактично легалізував вже наявний стан речей: неможливість здійснення повноважень органами місцевого самоврядування в населених пунктах, які потерпають від активних бойових дій, а також політичної нестабільності. Для вирішення проблеми потребувалося впровадження управління за населеними пунктами та областями через адміністративну вертикаль. Президент України Петро Порошенко на зустрічі з представниками фракцій коаліції у Верховній Раді, пояснюючи ініціативу про створення ВЦА повідомив: «Це дозволить сьогодні вирішити питання відсутності влади на звільнених територіях, коли фактично втекли всі обрані депутати місцевих рад, які займали сепаратистські позиції, скоювали злочини, переховуються від правосуддя та думають, що таким чином будуть протидіяти українській владі для відновлення ефективності дій. Тому пропонується режим, коли до місцевих виборів працюватимуть військово-цивільні адміністрації в районах та містах, яким перейдуть всі повноваження місцевого самоврядування до обрання повноправних представницьких органів, які будуть діяти після виборів».

Закон України «Про військово-громадянські адміністрації» повинен був діяти до трьох років. Але у 2018 році були внесені зміни Верховною Радою України і ухвалено рішення про його безстроковість. Попри зменшення інтенсивності ведення бойових дій, кількість ВЦА на місцевих та районних рівнях поступово збільшується. ВЦА має звичайні для місцевого самоврядування повноваження і в значній мірі змінює його, впливаючи та політичне життя на цих територіях. ВЦА представляють собою особисті муніципальні або регіональні гібридні режими, які об'єднують характеристики звичайного централізованого управління та військового управління. Створення і діяльність ВЦА було і досі є необхідним рішенням того, що місцеве самоврядування непридатне для роботи в зоні активних або потенційних бойових дій. В умовах локальної політичної нестабільності, пов'язаної з військовою та глибокими економічними проблемами, ВЦА виявився вдалим інструментом для забезпечення порядку та запобігання російському втручанням через лінію зіткнення.

Система ВЦА є тимчасовою, однак у органів державної влади сьогодні відсутній поступовий план відновлення органів місцевого самоврядування в регіоні і залучення громади до прийняття рішень.

### **Політичне життя**

Політичне життя у регіоні не є активним. Не всі парламентські партії представлені своїми осередками в регіоні (політичні партії «Слуга народу» та «Голос» не мають представництва в Луганській області). У регіоні панує ностальгія за часом до війни, яка тісно пов'язана із наразі опозиційними проросійськими політичними силами.

25 жовтня 2020 року в Україні відбулися перші загальнодержавні місцеві та регіональні вибори після завершення першого етапу довгострокової реформи децентралізації, що продовжується з квітня 2014 року. Це голосування має більше політичного значення, ніж попередні вибори обласних, районних та місцевих рад, а також міських голів. Особливо місцеві ради та сільські старости, які були обрані в жовтні у межах нових об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які отримали нові завдання, визначили пріоритети та зобов'язання. Ці місцеві та регіональні вибори стали значним кроком уперед у поступі демократії в Україні.

Однак вибори були неможливі на тимчасово окупованих російських територіях Донецької та Луганської областей. Попри плани політичного керівництва Російської Федерації, а також ідеї деяких західних політиків, українське державне управління не може і не повинно проводити вибори у містах і селах, в яких не здійснює свої повноваження в повному обсязі. Після п'яти років напруженої дискусії досі можна знайти нереалістичні тлумачення Мінських угод 2014-2015 років, які пропонують провести українські вибори на територіях, на яких український уряд ще не здійснює повноваження у повному обсязі та не встановлено контроль за російсько-українським кордоном. Забезпечення місцевої демократії та самоврядування на тимчасово окупованих територіях України може бути предметом практичної імплементації лише після того, як всебічно буде вирішено питанням, яким державним органам якої держави вони підпорядковуються.

Варто зауважити, що місцеві вибори не відбулися і на частині підконтрольних українському уряду територій Донецької та Луганської областей з трьох основних причин:

- виборчу кампанію технічно складно провести у населених пунктах, близьких до лінії зіткнення. Багато жителів населених пунктів залишили свої домівки через бойові дії та руйнування, а також відсутність роботи. Включити таких внутрішньо переміщених осіб за місцем їхнього фактичного проживання важко. Більше того, соціальна та гуманітарна інфраструктура прифронтових регіонів сильно зруйнована війною. Ці та інші особисті обставини могли би стати стали значущим викликом для проведення нормальних виборчих кампаній та легітимних процесів голосування у прифронтових населених пунктах;
- прифронтові райони та населені пункти, які зараз керуються ВЦА, є мішенями російських інфільтрацій та маніпуляційних операцій. Телебачення і радіоканали Росії та проксіутворень так званих ЛДНР, мають перевагу по всій лінії розмежування перед українським мовником. Якщо Російська Федерація має можливість втручатися у виборчий процес США, Великої Британії чи Франції, вона, безумовно, може і хоче зробити те само в українських селах і містах, розташованих за декілька кілометрів від лінії зіткнення;

- забезпечення фізичної безпеки проведення виборів, як і подальша спроможність органів місцевого самоврядування оперативно реагувати на збройну агресію викликає сумнів, що додає аргументів до збереження системи ВЦА в регіоні.

Однак важливо, що система військово-цивільних адміністрацій на рівні областей та населених пунктів в Луганській та Донецькій областях є незрозумілою для більшості населення України, разом із народними депутатами України, представниками Уряду та органів виконавчої та місцевої влади тощо. Профільне законодавство щодо функціонування ВЦА треба демократизувати, а, враховуючи реалії і потреби представників та очільників ВЦА — займатися збором та розподілом податків, залученням інвестицій та відновленням мирного життя в регіоні, визначити критерії та вимоги до представників ВЦА, а також розробити програму їхнього навчання.