

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ДОНБАС І КРИМ:  
ЦІНА ПОВЕРНЕННЯ**

Київ 2015

УДК 327(477)

Д67

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою Національного інституту стратегічних досліджень  
(Протокол № 6 від 09.09.2015 р.)*

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове

**Рецензенти:**

*Бершеда Євген Романович* – д.е.н., проф., член-кор. НАН України, заступник  
директора Інституту законодавства Верховної Ради України;

*Огризко Володимир Станіславович* – к.і.н., Надзвичайний і повноважний  
посол України, Міністр закордонних справ України (2007–2009 рр.);

*Рафальський Олег Олексійович* – д.і.н., проф., член-кор. НАПН України,  
директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса  
НАН України.

**Головний редактор:**

*Горбулін Володимир Павлович* – д.т.н., проф., академік НАН України,  
директор Національного інституту стратегічних досліджень.

**Редакційна колегія:**

*Власюк Олександр Степанович* – д.е.н., проф., член-кор. НАН України,  
перший заступник директора Національного інституту стратегічних  
досліджень (**заступник головного редактора**);

*Лібанова Елла Марленівна* – д.е.н., проф., академік НАН України, директор  
Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи;

*Ляшенко Олександра Миколаївна* – д.е.н., проф., вчений секретар  
Національного інституту стратегічних досліджень.

**Донбас і Крим: ціна повернення** : монографія / за заг. ред.  
Д67 В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. –  
К. : НІСД, 2015. – 474 с.

ISBN 978-966-554-255-1

Читачу пропонується комплексне дослідження проблематики війни на Донбасі та анексії Криму. Дослідження здійснене з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України. Обґрунтовується позиція України та висвітлюються підходи ЄС та Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі. Визначені умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу. Окреслені шляхи подолання соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України. Розроблені прогнози розвитку подій на Донбасі та довкола Криму, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі.

Розраховано на політиків, політичних аналітиків, державних службовців вищої ланки, науковців у сфері безпекознавства. Результати дослідження будуть корисними для освітян, сфера діяльності яких стосується національної безпеки, а також зацікавлять національно свідомих громадян.

ISBN 978-966-554-255-1

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2015

## ЗМІСТ

СЛОВА ВДЯЧНОСТІ.....	12
ПЕРЕДМОВА.....	13
ЗБРОЙНА АГРЕСІЯ РОСІЇ ЯК СТРЕС-ТЕСТ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ .....	33
Розділ 1. Збройний конфлікт в Україні у термінах геополітики.....	35
1.1. Система міжнародних відносин в умовах російської загрози.....	41
1.2. Пастки геополітичних прорахунків Заходу для глобальної безпеки.....	46
1.3. Проактивність зовнішньої політики України у протистоянні збройній агресії.....	53
1.4. Виклики збройної агресії як каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України.....	59
Розділ 2. Вплив анексії Криму й тимчасової окупації окремих територій Донбасу на національну безпеку України.....	64
2.1. Воєнні загрози та питання зміцнення оборони.....	64
2.2. Особливості проведення антитерористичної операції.....	84
2.3. Російські спецслужби в Криму і на Донбасі: способи протидії.....	91
2.4. Від війни до миру: в латентному протистоянні з Російською Федерацією.....	98
Розділ 3. Україна, ЄС та Росія в Мінському процесі врегулювання ситуації на Донбасі.....	101
НАСЛІДКИ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ НА ДОНБАСІ.....	125
Розділ 4. Ресурсні втрати внаслідок воєнних дій.....	127
4.1. Втрати виробничої інфраструктури.....	127
4.2. Виснаження фінансової сфери .....	143
4.3. Погіршення стану довкілля та руйнування інфраструктури життєзабезпечення.....	152
4.4. Наслідки для економічної безпеки .....	158

Розділ 5.	
Соціальні наслідки збройної агресії Росії проти України .....	168
5.1. Соціально-демографічні втрати.....	169
5.2. Руйнування поселенської структури.....	174
5.3. Втрати соціальної інфраструктури .....	177
5.4. Проблеми внутрішньо переміщених осіб.....	181
5.5. Соціальні виклики мобілізації .....	191
5.6. Активізація зовнішньої міграції .....	198
УКРАЇНА:	
ВИПРОБУВАННЯ АНЕКСІЄЮ КРИМУ .....	203
Розділ 6.	
Втрати України від анексії Криму .....	205
6.1. Втрати активів України в Криму.....	208
6.2. Удар по українській науці та культурі.....	216
6.3. Наслідки для Криму: гальмування розвитку та міжнародні санкції .....	222
6.4. Перші кроки України щодо відшкодування втрат.....	228
Розділ 7.	
Інформаційно-маніпулятивні технології анексії Криму.....	230
ДОНБАС: ПОВЕРНЕННЯ В МАЙБУТНЄ .....	249
Розділ 8.	
Умови реінтегрування тимчасово окупованих територій Донбасу .....	251
8.1. Стратегія для Донбасу.....	251
8.2. Політико-правові питання відновлення правопорядку .....	258
8.3. Шляхи подолання гуманітарної катастрофи.....	271
8.4. Виклики для державної інформаційної політики .....	286
8.5. Особливості економічної і фінансової взаємодії .....	293
Розділ 9.	
Пріоритети відновлення економічного потенціалу контрольованих територій Донбасу .....	311
9.1. Інституційне забезпечення .....	311
9.2. Галузево-секторальні пріоритети .....	331
9.3. Завдання фінансово-економічної політики .....	365

Розділ 10.	
Подолання соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України .....	377
10.1. Соціальний вимір сценаріїв врегулювання ситуації на Донбасі .....	377
10.2. Стратегічні пріоритети розвитку людського потенціалу Донбасу .....	382
10.3. Інституційне забезпечення соціальної політики подолання наслідків збройної агресії .....	391
МАЙБУТНЄ КРИМУ: ДОВГИЙ ШЛЯХ ДОДОМУ .....	411
Розділ 11.	
Сценарні прогнози щодо розвитку подій довкола Криму .....	413
11.1. Крим: відмова або повернення? .....	413
11.2. Можливі сценарії повернення Криму .....	416
11.3. Принципи економічної політики України щодо анексованого Криму .....	428
11.4. Інформаційна політика України щодо повернення Криму .....	432
СЦЕНАРІЙ МАЙБУТНЬОГО .....	439
ПІСЛЯМОВА .....	458
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ .....	473

# ДОНБАСС И КРЫМ: ЦЕНА ВОЗВРАЩЕНИЯ

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	20
ВООРУЖЕННАЯ АГРЕССИЯ РОССИИ КАК СТРЕСС-ТЕСТ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	33
Раздел 1. Вооруженный конфликт в Украине в терминах геополитики.....	35
1.1. Система международных отношений в условиях российской угрозы .....	41
1.2. Ловушки геополитических просчетов Запада для глобальной безопасности.....	46
1.3. Проактивность внешней политики Украины в противостоянии вооруженной агрессии.....	53
1.4. Вызовы вооруженной агрессии как катализатор перезагрузки внешней политики Украины .....	59
Раздел 2. Влияние аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса на национальную безопасность Украины .....	64
2.1. Военные угрозы и вопросы укрепления обороны.....	64
2.2. Особенности проведения антитеррористической операции.....	84
2.3. Российские спецслужбы в Крыму и на Донбассе: пути противодействия .....	91
2.4. От войны к миру: в латентном противостоянии с Российской Федерацией .....	98
Раздел 3. Украина, ЕС и Россия в Минском процессе урегулирования ситуации на Донбассе.....	101
ПОСЛЕДСТВИЯ РОССИЙСКОЙ АГРЕССИИ НА ДОНБАССЕ .....	125
Раздел 4. Ресурсные потери в результате военных действий.....	127
4.1. Потери производственной инфраструктуры.....	127
4.2. Истощение финансовой сферы .....	143
4.3. Ухудшение состояния окружающей среды и разрушение инфраструктуры жизнеобеспечения.....	152
4.4. Последствия для экономической безопасности.....	158

Раздел 5.	
Социальные последствия вооруженной агрессии России против Украины.....	168
5.1. Социально-демографические потери.....	169
5.2. Разрушение поселенческой структуры.....	174
5.3. Потери социальной инфраструктуры.....	177
5.4. Проблемы внутренне перемещенных лиц.....	181
5.5. Социальные вызовы мобилизации.....	191
5.6. Активизация внешней миграции.....	198
УКРАИНА: ИСПЫТАНИЕ АННЕКСИЕЙ КРЫМА.....	203
Раздел 6.	
Потери Украины от аннексии Крыма.....	205
6.1. Потери активов Украины в Крыму.....	208
6.2. Удар по украинской науке и культуре.....	216
6.3. Последствия для Крыма: замедление развития и международные санкции.....	222
6.4. Первые шаги Украины по возмещению ущерба.....	228
Раздел 7.	
Информационно-манипулятивные технологии аннексии Крыма.....	230
ДОНБАСС: ВОЗВРАЩЕНИЕ В БУДУЩЕЕ.....	249
Раздел 8.	
Условия реинтеграции временно оккупированных территорий Донбасса.....	251
8.1. Стратегия для Донбасса.....	251
8.2. Политико-правовые вопросы восстановления правопорядка.....	258
8.3. Пути преодоления гуманитарной катастрофы.....	271
8.4. Вызовы для государственной информационной политики.....	286
8.5. Особенности экономического и финансового взаимодействия.....	293
Раздел 9.	
Приоритеты восстановления экономического потенциала контролируемых территорий Донбасса.....	311
9.1. Институциональное обеспечение.....	311
9.2. Отраслевые и секторальные приоритеты.....	331
9.3. Задачи финансово-экономической политики.....	365

Раздел 10.	
Преодоление социальных последствий вооруженной агрессии России против Украины.....	377
10.1. Социальное измерение сценариев урегулирования ситуации на Донбассе.....	377
10.2. Стратегические приоритеты развития человеческого потенциала Донбасса.....	382
10.3. Институциональное обеспечение социальной политики преодоления последствий вооруженной агрессии.....	391
БУДУЩЕЕ КРЫМА: ДОЛГИЙ ПУТЬ ДОМОЙ.....	411
Раздел 11.	
Сценарные прогнозы развития событий вокруг Крыма.....	413
11.1. Крым: отказ или возвращение?.....	413
11.2. Возможные сценарии возвращения Крыма.....	416
11.3. Принципы экономической политики Украины в отношении аннексированного Крыма.....	428
11.4. Информационная политика Украины по вопросам возвращения Крыма.....	432
СЦЕНАРИИ БУДУЩЕГО.....	439
ПОСЛЕСЛОВИЕ.....	463



# DONBASS AND THE CRIMEA: THE VALUE OF RETURN

## CONTENTS

FOREWORD.....	27
THE CHALLENGES OF THE ARMED AGRESSION OF RUSSIA AS THE STRESS-TEST FOR THE GLOBAL AND NATIONAL SECURITY .....	33
Section 1. The armed conflict in Ukraine in terms of geopolitics.....	35
1.1. <i>The system of international relations in the terms         of Russian threat.....</i>	41
1.2. <i>The traps of the geopolitical setbacks of West         for the global security.....</i>	46
1.3. <i>The proactivity of Ukraine's foreign policy         in opposition to armed aggression.....</i>	53
1.4. <i>The calls of the armed aggression as a catalyst         for restarting the foreign policy of Ukraine.....</i>	59
Section 2. The effect of the annexation of the Crimea and the temporary occupation of some territories of Donbass on the national security of Ukraine .....	64
2.1. <i>Military threats and issues of strengthening defense .....</i>	64
2.2. <i>The features of conducting of the military operation.....</i>	84
2.3. <i>Russian security services in the Crimea and Donbass:         ways to counter.....</i>	91
2.4. <i>From war to peace in the latent confrontation with Russia.....</i>	98
Section 3. Ukraine, the EU and Russia in the Minsk process of settlement of the situation in the Donbass .....	101
THE EFFECTS OF RUSSIAN AGRESSION IN DONBASS .....	125
Section 4. The loss of resources due to the military actions .....	127
4.1. <i>Costs of production infrastructure .....</i>	127
4.2. <i>Exhaustion of the financial sphere.....</i>	143
4.3. <i>The deterioration of the environment         and the destruction of the life-supporting infrastructure .....</i>	152
4.4. <i>Consequences for the economic safety.....</i>	158

Section 5.	
Social consequences of armed aggression against Ukraine.....	168
5.1. <i>Social and demographic losses</i> .....	169
5.2. <i>The destruction of the settlement structure</i> .....	174
5.3. <i>Losses of social infrastructure</i> .....	177
5.4. <i>Problems of the internal moved persons</i> .....	181
5.5. <i>Social challenges of mobilization</i> .....	191
5.6. <i>Activation of the social migration</i> .....	198
UKRAINE: TESTING BY ANNEXATION OF THE CRIMEA.....	203
Section 6.	
losses of Ukraine from the annexion of the Crimea.....	205
6.1. <i>Losses of the actives of Ukraine in the Crimea</i> .....	208
6.2. <i>Blow on the Ukrainian science and culture</i> .....	216
6.3. <i>Concequences for the Crimea:</i> <i>braking of development and international sanctions</i> .....	222
6.4. <i>First steps of Ukraine as for reimbursement of losses</i> .....	228
Section 7.	
Informational and manipulating technologies of the annexation of the Crimea .....	230
DONBASS: RETURNING TO THE FUTURE .....	249
Section 8.	
The conditions of reintegration of the temporary occupied territories of the Donbass.....	251
8.1. <i>Strategy for Donbass</i> .....	251
8.2. <i>Political and law questions about the renewal         of the rule of law</i> .....	258
8.3. <i>The ways to overcome the humanitarian catastrophe</i> .....	271
8.4. <i>Challenges for the informational politics of the state</i> .....	286
8.5. <i>The aspects of the economic and financial cooperation</i> .....	293
Section 9.	
Priorities of the renewal of the economic potential of the controlled territories of Donbass.....	311
9.1. <i>Institutional providing</i> .....	311
9.2. <i>Priorities of branches and sectors</i> .....	331
9.3. <i>The tasks of the financial and economical politics</i> .....	365

Section 10.	
Overcoming of the social consequences of the militarian aggression of Russia against Ukraine.....	377
10.1. <i>Social dimension of the scenarios of the regulation           of the situation in Donbass.....</i>	377
10.2. <i>Strategic priorities of the development           of the human potential in Donbass.....</i>	382
10.3. <i>institutional provision of the social politics           of the overcoming of the consequences           of the armed aggression.....</i>	391
THE FUTURE OF THE CRIMEA: THE LONG WAY HOME .....	411
Section 11.	
The forecasts about the development of the events around the Crimea .....	413
11.1. <i>The Crimea: refusal or return? .....</i>	413
11.2. <i>Possible scenarios of the return of the Crimea.....</i>	416
11.3. <i>The principles of the economic politics           of Ukraine concerning the annexed Crimea.....</i>	428
11.4. <i>Informational politics of Ukraine concerning           a return of the Crimea .....</i>	432
THE SCENARIOS OF THE FUTURE.....	439
AFTERWORD .....	468

## **СЛОВА ВДЯЧНОСТІ**

*Авторський колектив Національного інституту стратегічних досліджень щиро вдячний фахівцям наукових установ відділення економіки Національної академії наук України (академік-секретар Лібанова Елла Марленівна) за можливість при підготовці цієї монографії скористатися матеріалами наукової доповіді «Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики».*

*Наукові розвідки співробітників Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, Інституту економіки промисловості НАН України, Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», Інституту економіко-правових досліджень НАН України були використані при оцінюванні масштабу ресурсних втрат внаслідок воєнних дій, визначенні соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України та обґрунтуванні напрямів їх подолання.*

*Щиро дякуємо усім, хто в той чи інший спосіб долучився до підготовки видання.*

## ПЕРЕДМОВА

*Свобода небезпечна, але тільки вона  
забезпечує нам безпеку.*

Г. Фосдік

*Відповідальність – це та ціна,  
яку ми платимо за владу.*

В. Черчілль

Життя людей за всіх часів багате на запитання, але кризи і конфлікти створюють умови для їх найбільшої концентрації. Проте будь-яку кількість запитань може бути зведено до кількох найважливіших. З одного боку, питання безпеки хвилювали людство споконвічно. Прагнення людини перебувати у безпеці є зрозумілим і природним, оскільки саме безпека є необхідною і найважливішою умовою її існування. З другого боку, за достатність умов для життя так само завжди відповідала свобода. Попри те, що безпека і свобода доповнюють одна одну, вони утворюють і суперечності, оскільки є взаємозалежними і взаємопов'язаними категоріями.

Сучасний світ не стає безпечнішим, але водночас він не зупиняється в розвитку. Попри дифузію процесів забезпечення безпеки і розвитку, сутність якого у найбільш загальному розумінні зводиться до встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, два зазначені процеси можуть суперечити один одному.

Різні погляди на безпеку (яким би не було її об'єктне поле) по-різному збігаються чи не збігаються з цілями сталого розвитку. Якою тут є роль свободи? Свобода завжди створює динамічні умови для розвитку, але ці умови можуть містити небезпеку. Безпека також формує певні умови для розвитку, але ці умови здебільшого є статичними, а отже, такими, що стримують або навіть гальмують розвиток. Навіть якщо розглядати безпеку як певну міру свободи, такі обмеження можуть бути своєрідними «блокпостами» розвитку, які, на жаль, не забезпе-

чують його від бар'єрів та перешкод<sup>1</sup>. Проте безпека і свобода, безпека і розвиток не протиставляються категорично одна одній, а розглядаються в єдності, з виявами «спалахів» боротьби в окремі періоди. Один із таких сучасних «спалахів» зробив для України споконвічні питання безпеки і свободи кульмінаційними.

У спрощеному вигляді може здаватися, що наразі така кульмінація фокусується лише на кількох питаннях:

**Мінські перемовини:** чи потрібно їх пролонгувати на майбутній рік, і якщо так, то якою має бути їх реінкарнація?

**Місцеві вибори:** як уможливити їх легітимне і безпечне проведення на всій території України?

Питання всіх часів і народів «про злочин і покарання», себто питання **про амністію** ватажків і членів терористичних угруповань.

Величезна проблема полягає навіть не в тому, чи існує хоча б приблизно правильна відповідь бодай на одне з цих запитань. Не найважливішою є і невизначеність того, що є мірилом «правильності» відповідей на ці запитання, навіть попри те, що саме невизначеність блокує ухвалення будь-яких рішень щодо їх розв'язання. Проблема полягає у тому, що відповіді на ці запитання сфокусовані аж ніяк не на режимі «сьогодні на сьогодні». Їхня «мішень» – майбутнє. Флуктуації навколо відповідей можуть призвести або до масштабного футурологічного шоку, або до крихкого убезпечення подальшого розвитку не лише України, але й усього світу.

Ці три начебто простих запитання провокують появу цілої мережі нових запитань, відповіді на які навряд чи можна укомплектувати до найскладнішого дерева рішень. **Відповіді не можуть бути однозначними, беззаперечними і безсумнівно правильними**, тому у запропонованому дослідженні домінує сценарний підхід щодо вирішення доленосних для України завдань.

Монографія **принципово відрізняється від усіх попередніх спроб науковців різних галузей знань, публіцистів та тих, хто**

---

<sup>1</sup> Юсуф Ш. Экономика развития сквозь десятилетия. Критический взгляд на 30 лет подготовки Докладов о мировом развитии. – М.: Изд-во «Весь Мир» – 240 с.; Фундаментальний аналіз «Доповідей про світовий розвиток» Всесвітнього банку підтверджує тезу про суперечності розвитку і безпеки (ширше – забезпечення миру).

**має активну громадянську позицію, висвітлити складну тематику анексії Криму та війни на Донбасі.**

Першою відмінністю є комплексність, реалізована в об'єднанні донбаського і кримського питань в одному дослідженні. Таке об'єднання не є еkleктичним, воно дає змогу простежити спільні для обох регіонів причини виникнення проблем.

Друга відмінність стосується прогностичної скерованості дослідження. На відміну від попередніх наукових і публіцистичних робіт дане дослідження скероване не на ретроспективний, а на перспективний аналіз подій і тенденцій, висвітлений через можливі сценарії розв'язання навіяних проблем.

І нарешті, третя, найголовніша, відмінність полягає у вивченні проблематики виключно з позиції національної безпеки України. Саме тому питання єдності і боротьби безпеки і свободи відіграють роль провідних акторів в усіх запропонованих сценаріях майбутнього. Не майбутнього самого по собі Донбасу. Не майбутнього самого по собі Криму. Майбутнього безпеки і свободи України у небезпечному глобалізованому світі.

**Отже, про що монографія «Донбас і Крим: ціна повернення»?**

**Найголовнішою і неослабною проблемою для України є забезпечення її національної безпеки.** Ані анексований Крим, ані тимчасово окуповані території Донбасу не можна розглядати як «річ у собі». Тому в монографії абсолютно слушно висвітлено питання національної безпеки України в контексті анексії Криму та тимчасової окупації окремих територій Донбасу. Глибокий політичний аналіз, наведений у цій частині, дасть читачеві змогу усвідомити місце України в геополітичному контексті і те, наскільки цю роль вивисують її тимчасово неконтрольовані території. Зважений і раціональний погляд на збройну агресію Росії проти України (без емоцій, притаманних переважній більшості навіть наукових публікацій) чітко окреслює загрози і виклики національній безпеці. Значну увагу приділено участі трьох суб'єктів – України, ЄС та Росії – у Мінському процесі.

Попри те, що сучасний науковий, політичний і медійний дискурс заповнили інформаційний простір фактами втрат України внаслідок анексії Криму та тимчасової окупації окремих територій Донбасу, така інформація, як правило, має констатуючий, а не аналітичний характер. І практично завжди є фрагментарною.

Авторам монографії вперше вдалося охопити і ретельно проаналізувати соціально-економічні наслідки збройної агресії Росії на Донбасі та анексії Криму. Для багатьох з тих, хто «сміливо і голосно», але абсолютно безпідставно проголошував, що «Україна нічого не втратила, «відпустивши» Донбас і «віддавши» Крим», стане очевидним масштаб втрат. Ресурсних – у промисловості й сільському господарстві. Інфраструктурних – на транспорті, в енергетиці, житлово-комунальному господарстві. А ще фінансових втрат, шкоди від погіршення стану довкілля, втрат у науці, освіті, культурі, медицині. І це далеко не повний перелік втрат, значна частка яких є безповоротними.

**Моментальні привабливі і доречні зрушення у політично-му режимі в людській пам'яті швидко затягує туманом<sup>1</sup>.** Повною протилежністю є соціальні наслідки, вкарбовані в людську пам'ять і підсвідомість. Жодного разу Україна ще не стикалася з такими викликами в соціальній сфері, яка і без того є далекою від досконалості. Читачеві фахово та аргументовано пропонується дізнатися про соціально-демографічні втрати, проблеми переселенців, руйнування соціальної інфраструктури, «перемоги і зради» мобілізації.

Якщо вірити видатному політику минулого століття, то найбільше брехні буває під час війни, напередодні виборів та під час полювання. У дослідженні немає нічого, що стосувалося б песимістичного лейтмотиву на кшталт «Україна інформаційну війну програла», натомість не лише викрито увесь ланцюг інформаційно-маніпулятивних технологій, застосованих проти України, а й окреслено способи протидії таким технологіям. Кажуть, що розум завжди є головним полем битви, тому ці результати монографічного дослідження читач може вважати «арсеналом зброї для розуму».

Майбутнє – це те, куди всі і завжди хочуть зазирнути. Цілком зрозуміло, що переважну частину дослідження присвячено майбутньому. Майбутньому України. Для шанувальників читання книжок за технологію «з кінця» у монографії закладено багато сюрпризів. Наукові дослідження потребують послідовності і упорядкованості, тому краще йти до «майбутнього», читаючи книгу з початку для чіткого усвідомлення причинно-наслідкових зв'язків

<sup>1</sup> Аслунд А. Велике переродження: уроки перемоги капіталізму над комунізмом / А. Аслунд, С. Дянков. – Львів: Вид-во старого Лева, 2015. – С. 5.



минулого і майбутнього. Читач може ознайомитися із запропонованими сценаріями реінтеграції і відновлення Донбасу, довгим кримським шляхом додому та поверненням України у майбутнє. «Політик повинен уміти передбачити, що станеться завтра, через тиждень, через місяць і через рік, а потім пояснити, чому цього не сталося», – майже жартував В. Черчіль. Проте наразі при усьому плюралізмі думок не існує іншої альтернативи, як збереження української державності. Це є принциповою позицією авторського колективу монографії.

Нарешті, постає головне питання, що робити, аби майбутнє відбулося? Тут слово політикам. Є думка, що політика так само цікава, як війна, але більш небезпечна. На війні можуть убити лише одного разу, в політиці – безліч разів.

Координати, за якими Україна має знайти своє майбутнє, політик і вчений В. П. Горбулін передбачив ще у 2009 році: «Україна вже втягнута у світовий вир. Є багато чинників, які визначають роль України в новому переділі світу й побудові нового світоустрою. Але ця участь може бути активною і пасивною. І для України це питання може стати найважливішим критерієм розвитку державності або, навпаки, її стагнації...»<sup>1</sup>

Класика управління говорить, що завжди є три способи втручання у функціонування системи за результатами діагностики її стану: не втручатися взагалі, змінювати систему або змінювати умови, в яких система функціонує.

Очевидно, що змінюючи передусім власну систему національної безпеки та механізми її забезпечення, Україна змінюватиме і весь світ. Попри все, Україна вже ніколи не залишиться такою, якою була раніше. Донбас і Крим – також. Проте це не може бути перешкодою для повернення кордонів України до конфігурації 2013 року. І будь-які «історичні дискурси» про те, що «історично не так складалося» вочевидь не доречні, якщо мова йде про найновішу історію незалежної України (з 1991 року). Ця історія є лише новим часописом боротьби і єдності безпеки і свободи. Тому питання повернення тимчасово неконтрольованих територій унеможливорює відповідь – «не втручатися». Важливим тут є інше – ціна повернення.

---

<sup>1</sup>Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 313.

Найбільшу питому вагу в цій ціні має питання **як «розмінувати» свідомість?**<sup>1</sup> Україна прагнула свободи, обравши європейський шлях, проте зіштовхнулася з мисленням і уявленнями про безпеку, які на побутовому рівні асоціюються з висловом «прагнемо стабільності». Омріяну «стабільність» наразі мають ті, хто (свідомо чи вимушено) мешкають на Донбасі й у Криму. Вони у безпеці? У їхній уяві – так. Вони мають свободу? Це питання і риторичне, і дилемне. Проте і на нього читач може спробувати знайти відповідь на сторінках цієї монографії.

Знайти більш конкретну відповідь можна лише повністю змінивши систему координат. Відомо, що в процесі свого функціонування будь-яка система може динамічно змінювати свій стан в одному з двох протилежних напрямків, рухаючись або до безпеки і досконалості, або до небезпеки і деградації. За цих умов ефективною є модель управління національною безпекою з використанням системного та ситуаційного підходів, які враховують два види ресурсів: знання, що є невичерпними і такими, що збільшуються в процесі їхнього використання, і час, який не є відновлюваним ресурсом, тому його врахування є особливо важливим в умовах швидких змін.

Отже, сьогодні «ціна повернення» безпосередньо залежить від того, наскільки швидко буде «розміновано» свідомість щодо вирішення проблеми національної самоідентифікації, каталізатором якої має бути задоволення економічних і соціальних інтересів громадян України. Не можна вимагати «розмінування» свідомості мешканців Криму і Донбасу, не «роззброївши» мізки жителів інших регіонів України.

Для цього, звісно, потрібен час. Але знову згадаємо «пророцтва» В. П. Горбуліна: «...в Україні на рубежі 2020–2025 років є тільки два шляхи: або стати сильною державою, або зіштовхнутися з реальною небезпекою поглинання»<sup>2</sup>. Схоже, відлік часу вже розпочався п'ятьма роками раніше.

Забезпечення національної безпеки України майже повністю залежить від результатів вирішення проблем Донбасу і Криму. Без цього вона ще довго залишатиметься схожою на проходження

---

<sup>1</sup> Слоган короткометражної стрічки «Міна» – першого художнього фільму із зони АТО, номінанта кінофестивалю «Молодість» 2015 року.

<sup>2</sup> Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 315.

верблюда крізь вушко голки. Водночас дослідження національної безпеки завжди потребують дбайливого ставлення і зосередженості, які мають визначати стиль наукового життя; вони не сумісні із будь-якими виявами байдужості.

Науковці Національного інституту стратегічних досліджень сподіваються, що їхні дослідження не лише окреслять поле відповідей на найгостріші питання сьогодення, але і слугуватимуть цілям забезпечення національної безпеки України.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Свобода опасна, но только она  
обеспечивает нам безопасность*

Г. Фосдик

*Ответственность – это та цена,  
которую мы платим за власть*

У. Черчилль

Жизнь людей во все времена богата вопросами, но кризисы и конфликты создают условия для их наибольшей концентрации. Впрочем, любое количество вопросов может быть сведено к нескольким наиболее важным. С одной стороны, вопросы безопасности волновали человечество испокон веков. Стремление человека находиться в безопасности понятно и естественно, поскольку именно безопасность является необходимым и важнейшим условием его существования. С другой стороны, достаточность условий для жизни человека также всегда обеспечивалась свободой. Несмотря на то, что безопасность и свобода дополняют друг друга, они образуют и противоречия, поскольку являются двумя взаимосвязанными и взаимозависимыми категориями.

Современный мир не становится более безопасным, но в то же время он не перестает и развиваться. Несмотря на диффузию процессов обеспечения безопасности и развития, когда сущность последнего в наиболее общем понимании сводится к установлению баланса между удовлетворением современных потребностей человечества и защитой интересов будущих поколений, два этих процесса могут противоречить друг другу.

Различные подходы к проблемам безопасности (каким бы ни было ее объектное поле) по-разному совпадают или не совпадают с целями устойчивого развития. Какова здесь роль свободы? Свобода всегда создает динамические условия для развития, но эти условия могут таить опасности. Безопасность также формирует определенные условия для развития, но эти условия в основном являются статическими, а, следовательно, сдерживающими или

даже тормозящими развитие. Даже если рассматривать безопасность как определенную степень свободы, такие ограничительные рамки могут быть своеобразными «блокпостами» развития, которые, к сожалению, не ограждают его от барьеров и препятствий<sup>1</sup>. Однако безопасность и свобода, безопасность и развитие не противопоставляются категорически друг другу, а рассматриваются в единстве с проявлениями «вспышек» борьбы между ними в отдельные периоды. Одна из таких современных «вспышек» сделала извечные вопросы безопасности и свободы для Украины кульминационными.

При упрощенном рассмотрении может казаться, что сейчас такая кульминация фокусируется лишь на нескольких вопросах:

**Минские переговоры:** надо ли их пролонгировать на будущий год, и если да, то какой должна быть их реинкарнация?

**Местные выборы:** как сделать возможным их легитимное и безопасное проведение на всей территории Украины?

Вопрос всех времен и народов «о преступлении и наказании», то есть вопрос **об амнистии** главарей и членов террористических группировок.

Огромная проблема заключается даже не в том, существует ли сколько-нибудь правильный ответ хотя бы на один из этих вопросов. Не самой важной является и неопределенность того, что является мерилем «правильности» ответов на эти вопросы, даже несмотря на то, что она блокирует принятие любых решений по их разрешению. Проблема заключается в том, что ответы на эти вопросы сфокусированы отнюдь не на режиме «сегодня на сегодня». Их «мишень» – будущее. Флуктуации вокруг ответов могут привести или к масштабному футурологическому шоку, или к хрупкой безопасности дальнейшего развития не только Украины, но и всего мира.

Эти три будто бы простых вопроса провоцируют появление целой сети новых вопросов, ответы на которые вряд ли можно укомплектовать даже в сложное дерево решений. **Ответы не могут быть однозначными, бесспорными и несомненно правиль-**

---

<sup>1</sup> Юсуф Ш. Экономика развития сквозь десятилетия. Критический взгляд на 30 лет подготовки Докладов о мировом развитии. – М.: Изд-во «Весь Мир», 240 с.; Фундаментальный анализ «Докладов...» Всемирного банка подтверждает тезис о противоречии развития и безопасности (шире – обеспечения мира).

**ными**, поэтому в предложенном исследовании доминирует сценарный подход к решению судьбоносных для Украины задач.

**Монография принципиально отличается от всех предыдущих попыток ученых в разных областях знаний, публицистов и тех, кто обладает активной гражданской позицией, осветить сложную тематику аннексии Крыма и войны на Донбассе.**

Первым отличием является комплексность исследования, реализованная в объединении донбасского и крымского вопросов. Такое объединение не является эклектичным, оно позволяет проследить общие для обоих регионов причины возникновения проблем.

Второе отличие касается прогностической направленности исследования. В отличие от предыдущих научных и публицистических работ данное исследование направлено не на ретроспективный, а на перспективный анализ событий и тенденций, представленный в описании возможных сценариев разрешения имеющихся проблем.

И, наконец, третье, самое главное отличие заключается в изучении проблематики исключительно с позиций национальной безопасности Украины. Именно поэтому вопросы единства и борьбы безопасности и свободы играют ведущие роли во всех предложенных сценариях будущего. Не будущего самого по себе Донбасса. Не будущего самого по себе Крыма. А будущего безопасности и свободы Украины в опасном глобализированном мире.

**Итак, о чем монография «Донбасс и Крым: цена возвращения»?**

**Главной и неослабевающей проблемой для Украины является обеспечение ее национальной безопасности.** Ни аннексированный Крым, ни временно оккупированные территории Донбасса нельзя рассматривать как «вещь в себе». Поэтому первая часть монографии вполне логично освещает вопросы национальной безопасности Украины в контексте аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса. Глубокий политический анализ, приведенный в этой части, позволит осознать место Украины в геополитическом контексте, и то, насколько эту роль возвышают ее временно неконтролируемые территории. Взвешенный и рациональный взгляд (без эмоций, присущих подавляющему большинству даже научных публикаций) на воору-

женную агрессию РФ против Украины четко определяет угрозы и вызовы национальной безопасности. Большое внимание уделено участию трех субъектов – Украины, ЕС и России – в Минском процессе.

Несмотря на то, что современный научный, политический и медийный дискурс заполнили информационное пространство фактами о потерях Украины вследствие аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса, такая информация, как правило, имеет констатирующий, а не аналитический характер, практически всегда являясь фрагментарной. Во второй части монографии специалистам НИСИ впервые удалось охватить и тщательно проанализировать социально-экономические последствия вооруженной агрессии России на Донбассе и последствия аннексии Крыма. Для многих из тех, кто «смело и громко», но совершенно безосновательно утверждал, что «Украина ничего не потеряла, «отпустив» Донбасс и «отдав» Крым», станет очевидным масштаб потерь. Ресурсных – в промышленности и сельском хозяйстве. Инфраструктурных – на транспорте, в энергетике, жилищно-коммунальном хозяйстве. А еще финансовых потерь, ущерба от ухудшения состояния окружающей среды, потерь в науке, образовании, культуре, медицине. И это далеко не полный перечень потерь, большая часть которых является необратимыми.

**Моментальные привлекательные и уместные изменения, касающиеся политического режима, в человеческой памяти быстро окутываются туманом<sup>1</sup>.** Полной противоположностью оказываются социальные последствия, запечатленные в человеческой памяти и подсознании. Никогда еще Украина не сталкивалась с такими вызовами в и без того неблагоприятной социальной сфере. О социально-демографических потерях, проблемах переселенцев, разрушении социальной инфраструктуры, о «победах и предательствах» мобилизации – профессионально и аргументированно.

Если верить выдающемуся политику прошлого века, то больше всего лжи бывает во время войны, накануне выборов и во время охоты. В исследовании нет ничего, что касалось бы пессимистического лейтмотива вроде «Украина информационную

---

<sup>1</sup> *Аслунд А.* Великие перерождения: уроки перемены капитализму над коммунизмом / А. Аслунд, С. Дьяков. – Львів: Вид-во старого Лева, 2015. – С. 5.

войну проиграла», вместо этого не только разоблачена вся цепь информационных манипулятивных технологий, направленных против Украины, внимание обращено также на способы противодействия таким технологиям. Говорят, что разум всегда является главным полем битвы, поэтому эту часть монографии можно считать «арсеналом оружия для разума».

Будущее – это то, куда все и всегда хотят заглянуть. Вполне понятно, что большая часть исследования посвящена будущему. Будущему Украины. Для любителей чтения книг «с конца» в монографии заложено много сюрпризов. Научные исследования требуют последовательности и упорядоченности, поэтому лучше идти к «будущему», читая книгу с самого начала, однако при условии четкого осознания причинно-следственных связей прошлого и будущего Украины. Можно знакомиться с предложенными в монографии сценариям реинтеграции и восстановления Донбасса, с длинной крымской дорогой домой и возвращением Украины в будущее. «Политик должен уметь предсказать, что произойдет завтра, через неделю, через месяц и через год, а затем объяснить, почему этого не произошло», – почти шутил У. Черчилль. Однако пока при всем плюрализме мнений не существует альтернативы сохранению украинской государственности. Это принципиальная позиция авторского коллектива монографии.

Наконец, возникает главный вопрос, что делать, чтобы будущее состоялось? Здесь слово политикам. Есть мнение, что политика также интересна, как война, но опаснее. На войне могут убить лишь однажды, в политике – множество раз.

Координаты, по которым Украина должна найти свое будущее, политик и ученый В. П. Горбулин «предсказал» еще в 2009 году: «Украина уже втянута в мировой водоворот. Есть много факторов, которые определяют роль Украины в новом переделе мира и построении нового мироустройства. Но это участие может быть активным и пассивным. И для Украины этот вопрос может стать важнейшим критерием развития государственности или, наоборот, ее стагнации ...»<sup>1</sup>.

Классика управления говорит, что всегда есть три способа вмешательства в функционирование системы по результатам диа-

---

<sup>1</sup>Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 313.



гностики ее положения: не вмешиваться вообще, менять систему или изменять условия, в которых эта система функционирует.

Очевидно, что изменяя прежде всего свою систему национальной безопасности и механизмы ее обеспечения, Украина будет менять и весь мир. Украина уже никогда не останется такой, какой была раньше. Донбасс и Крым – тоже. Однако это не может быть препятствием для возвращения границ Украины к конфигурации 2013 года. И любые «исторические дискурсы» о том, что «исторически сложилось не так» очевидно не уместны, если речь идет о новейшей истории независимой Украины (с 1991 года). Эта история является лишь новой летописью борьбы и единства безопасности и свободы, поэтому вопрос возвращения временно неконтролируемых территорий исключает ответ «не вмешиваться». Важно здесь иное – цена возвращения.

Наибольший удельный вес в этой цене имеет ответ на вопрос как «разминировать» сознание?<sup>1</sup> Украина стремилась к свободе, избрав европейский путь, однако столкнулась с мышлением и представлениями о безопасности, которые на бытовом уровне ассоциируются с выражением «стремимся к стабильности». Желанную «стабильность» сейчас имеют те, кто (сознательно или вынужденно) живут на Донбассе и в Крыму. Они в безопасности? В их представлении – да. Они свободны? Это и риторический вопрос, и вопрос-дилемма. Однако и на него можно попытаться найти ответ на страницах этой монографии.

Ответить конкретнее можно, только полностью изменив систему координат. Известно, что в процессе своего функционирования любая система может динамически изменять состояние в одном из двух противоположных направлений: либо двигаясь к безопасности и развиваясь, либо – к опасности и деградируя. В этих условиях может быть эффективной модель управления национальной безопасностью с использованием системного и ситуационного подходов, учитывающих два вида ресурсов: знания, которые являются неисчерпаемыми и приумножаются в процессе их использования, и времени, которое не является возобновляемым ресурсом, поэтому его учет особенно важен в условиях быстрых изменений.

---

<sup>1</sup>Слоган короткометражной ленты «Мина» – первого художественного фильма из зоны АТО, номинанта кинофестиваля «Молодость» 2015 года.

Итак, сегодня «цена возвращения» прямо зависит от того, насколько быстро будет «разминировано» сознание по решению проблемы национальной самоидентификации, катализатором которой должно стать удовлетворение экономических и социальных интересов граждан Украины. Нельзя требовать «разминирования» сознания жителей Крыма и Донбасса, не «разоружив» мозг жителей других регионов Украины.

Для этого, конечно, нужно время, но еще раз вспомним «предсказания» В. П. Горбулина «... у Украины на рубеже 2020–2025 годов есть только два пути: или стать сильным государством, или столкнуться с реальной опасностью поглощения»<sup>1</sup>. Похоже, отсчет времени уже начался пятью годами ранее.

Обеспечение национальной безопасности Украины напрямую зависит от результатов решения проблем Донбасса и Крыма. Без него она еще долго будет оставаться похожей на прохождение верблюда сквозь игольное ушко. В то же время исследования национальной безопасности всегда требуют бережного отношения и сосредоточенности, которые должны определять стиль научной жизни; они не совместимы с любым проявлением равнодушия.

Ученые Национального института стратегических исследований надеются, что их исследования не только обозначат поле ответов на самые острые вопросы современности, но и послужат целям обеспечения национальной безопасности Украины.

---

<sup>1</sup>Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 315.

## FOREWORD

*Liberty is always dangerous, but it is the safest thing we have.*

G. Fosdick

*Responsibility is the price we pay for our power.*

Winston Churchill

Since the time immemorial the life of people has been rich with problematic issues, with crises and conflicts creating the most favorable conditions for their greatest concentration. However, any number of problems can be reduced to several most significant. On the one hand, the mankind has for centuries been concerned about the security. The man's desire to be safe is clear and natural, as security is the necessary and essential condition of man's existence, though not the only one. On the other hand, it has been the freedom that ensured the sufficient conditions for human life. Despite the fact that security and freedom are complementary, they at the same time have many contradictions being interrelated and interdependent categories.

The modern world becomes more secure but at the same time it continues to develop. In spite of the diffusion of the processes of security and development (which, in general, means the establishment of the balance between meeting the needs of humanity and the protection of the interests of future generations), these two processes may contradict each other.

Different approaches to security problems (whatever the object field may be) may either coincide with the goals of sustainable development in different ways or contradict these goals. What is the role of freedom here? Freedom always creates a dynamic environment for development, but this environment can be dangerous. Security also generates certain conditions for development, but they are essentially static and, thus, restrain or even hinder the development. Even if we consider security as a certain degree of freedom, such restrictive

framework can be a sort of “checkpoint” of development, which, unfortunately, does not protect it from barriers and obstacles<sup>1</sup>. Nevertheless, security and freedom, as well as security and development do not strongly oppose each other and are rather considered united with the manifestations of “outbreaks” of the struggle between them at certain times. One of these modern “outbreaks” made the eternal questions of security and freedom climax for Ukraine.

In a simplified consideration it may seem that now this climax focuses only on several issues:

**The Minsk negotiations:** should they be prolonged till the next year, and if so, what the reincarnation should be?

**Local elections:** how to make possible their legitimate and safe conduct on the whole territory of Ukraine?

The question of all times about the “crime and punishment”: **amnesty** for the leaders and members of terrorist groups.

The primary problem is not even whether there is any correct answer to at least one of these questions. Despite blocking any decision to solve those issues, the uncertainty about the measure of “correctness” of the solutions is not the most crucial either. The problem is that that the answers to these questions are not focused on “today for today” regime. Their “target” is the future. Fluctuations around the answers may lead either to the massive futurological shock or the further fragile security of development of Ukraine and the whole world.

Those three seemingly simple questions provoke an entire network of new questions, the answers to which can hardly be staffed even into the complex decision tree. **The answers to such questions cannot be univocal, indisputable and undoubtedly correct**, so the subsequent research applies the scenario approach to solving Ukraine’s crucial problems.

The monograph is **fundamentally different from all previous attempts made by the scientists in various fields of knowledge, journalists, and civil activists to highlight the delicate topic of the annexation of the Crimea and the war in Donbas.**

The first difference of the research lies in its comprehensiveness reflected in the unification of the Donbas and Crimea issues. The re-

---

<sup>1</sup> Юсуф III. Экономика развития сквозь десятилетия. Критический взгляд на 30 лет подготовки Докладов о мировом развитии. – М.: Изд-во «Весь Мир», 240 с.; Fundamental analysis of «Reports...» of the World Bank confirms thesis about contradiction of development and safety (widely – providing peace)

search is not eclectic; it allows the reader to trace the common perquisites of two problems.

The second difference concerns the predictive focus of the study. In contrast to previous scientific and publicist works, this study is aimed not at the retrospective but at the prospective analysis of the developments and trends reflected in the description of possible scenarios to resolve them.

The last and the most significant difference is the approach to the studied problems solely from the point of national security of Ukraine. That is why the question of “unity and struggle” of security and freedom of plays a leading role in all the proposed scenarios for the future. Not the future of Donbas itself. Not the future of the Crimea itself. But the future of security and freedom in Ukraine in the hazardous globalized world.

**So what is the monograph “Donbas and the Crimea: the price of return” about?**

**The unflagging primary problem for Ukraine is to ensure national security.** Neither the annexed Crimea nor temporarily occupied territories of Donbas should be considered a “thing-in-itself.” The first part of the monograph, therefore, fairly highlights the issues of national security of Ukraine in the context of the annexation of the Crimea and the temporary occupation of certain territories of Donbas. The broad political analysis conducted in this part will help to understand the place of Ukraine in the geopolitical context, and how temporarily uncontrolled regions change its role. Balanced and rational (the vast majority of scientific publications do not provide the same) view at the armed aggression of Russia against Ukraine clearly defines the threats and challenges to national security. Significant attention is given to the participation in the Minsk process of three states, namely Ukraine, the EU and Russia.

Despite the fact that modern scientific, political and media space are full of information about the losses incurred by Ukraine as a result of the annexation of the Crimea and the temporary occupation of certain areas of Donbas, such information usually appears to be fragmented and ascertaining rather than analytical. In the second part of the monograph, the experts of the NISS managed to cover and carefully analyze the social and economic consequences of the armed aggression of Russia in Donbas and the implications of the annexation of the Crimea. For many of those who “boldly and loudly” but

completely groundlessly claimed that “having abandoned Donbas and given away the Crimea, Ukraine did not lose anything,” the scale of the losses will become evident. Resource losses will be found in industry and agriculture; infrastructure losses will be seen in transport, energy, housing and public services. Moreover, one will clearly see financial losses, damage from the environmental degradation, losses in science, education, culture, and medicine. This is not a complete list of losses, and most of them are irreversible.

**Instant attractive and relevant changes in the political regime quickly become vague in the in human memory**<sup>1</sup>. The complete opposite to this maxim, perhaps the most important even despite the severity of many other losses for Ukraine, are the social consequences, engraved in the human memory and subconscious. Ukraine has never before faced such challenges in the social sphere plagued by problems. The monograph professionally and convincingly analyzes the socio-demographic losses and challenges of the displaced persons, the destruction of social infrastructure, the “victories and betrayals” of the mobilization.

Considering the words of the outstanding politician of the last century, the biggest lies are there during the war, before the election, and during the hunt. In the present study, there is nothing that deals with some pessimistic keynotes like “Ukraine has lost the information war”. Instead, the study exposes the entire chain of manipulative information technologies against Ukraine and focuses on the ways to resist such technologies. It is often said that the mind is the main battlefield, so this part of the monograph can be considered “the arsenal of mind weapons.”

Everyone always wants to look into the future. It is clear that most of the study focuses on the future. The future of Ukraine. Those who love to read books “from the end” will find many surprises in the monograph. Scientific research requires consistency and order, so it is better to go into the “future” reading the book from the beginning, but with a clear understanding of the cause-effect connections between the past and future of Ukraine. One can get acquainted with the scenarios of reintegration and rehabilitation of Donbas and the return of the Crimea in future. “The politician must be able to predict what will happen tomorrow, next week, next month, and in a year later, and

---

<sup>1</sup> *Аслунд А. Велике переродження: уроки перемоги капіталізму над комунізмом / А. Аслунд, С. Дянков. – Львів: Вид-во старого Лева, 2015. – С. 5.*

then explain why it did not happen” – Winston Churchill once aptly noted. Despite the pluralism of thoughts, there is no alternative to the preservation of Ukrainian statehood. This is the principal position of the authors of the monograph.

Finally, the biggest question: what shall we do to make the future come true? Here the politicians have to say their words. It is believed that politics is no less interesting than the war but more dangerous. In war, one can be killed only once while in politics this can happen many times.

Volodymir Gorbulin, the politician, and the scientist predicted the coordinates for Ukraine to find its future yet in 2009: "Ukraine is already drawn into the world whirlpool. Many factors determine Ukraine's role in the new division of the world and building of the new world order. But this participation can be either active or passive. And for Ukraine, this question may be the most important precondition for the statehood development or, conversely, of its stagnation ..."<sup>1</sup>.

The classical management concepts suggest that there are always three ways of intervention in the functioning of the system based on the results of diagnostics of its state: non-interference, change of the system or change of the conditions in which the system operates.

It is obvious that by changing the system of its national security and mechanisms of its maintenance, Ukraine will change the whole world. Ukraine will never be the same it was before. Neither will be Donbas and the Crimea. However, this cannot become an obstacle to the return of the borders of 2013 Ukraine. And any “historical discourses” claiming that everything went “historically wrong” are obviously not appropriate if we speak about the modern history of independent Ukraine of the 1991 sample. This story is just another new chronicle of struggle and unity of security and freedom, so there is no place for “non-interference” answer to the question of the return of temporarily uncontrolled territories. Another thing is important here, and that is the price of the issue.

The largest share of this price has the answer to the question of **how to “demine” consciousness?**<sup>2</sup> Having chosen the European path, Ukraine strived for freedom, but faced with the kind of thinking and perception of security, which at the household level is associated

---

<sup>1</sup> *Горбулин В. П.* Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 313.

<sup>2</sup> Slogan of the short movie «Міна» - the first feature film from the ATO zone, nominee of the film festival «Molodist» of the 2015 year.

with “striving for stability”. Those who deliberately or involuntarily live in Donbas and the Crimea now enjoy this desired “stability.” Are those people safe? In their imagination – yes. Are they free? This is a rhetorical question and a question-dilemma. However, it is at least possible to try to find the answer to this question in the present study.

A more precise answer can be found if the coordinate system is entirely changed. It is known that while operating, any system can dynamically change its state in one of the two opposite directions. It can either move towards the security and perfection or hazard and degradation. Under these conditions, an adequate model of national security management will involve the system and situational approaches that take into account two types of resources: knowledge, which is inexhaustible and increasing while used, and the time, which is a nonrenewable resource particularly important in the context of rapid changes.

Thus, today the “price of return” directly depends on how quickly the consciousness will be “demined” to solve the problem of national identity, which, in its turn, should be made possible by the satisfaction of economic and social interests of Ukrainian citizens. One cannot call for “demining” of the consciousness of the citizens of the Crimea and Donbas without “disarming” of the brains of the residents of other regions of Ukraine.

To make this happen we need time, but we should once again recall Volodymyr Gorbulin’s predictions: “...At the turn of 2020-2025-s, Ukraine has only two ways: either to become a strong state or to face the risk of absorption”<sup>1</sup>. It seems that the countdown has begun five years earlier.

The issue of national security of Ukraine almost entirely depends on the results of solving the problems of Donbas and the Crimea. Without such a solution, it will long remain the problem similar to the passage of a camel through the eye of a needle. At the same time, the research in the field of national security always requires careful attitude and concentration, which should determine the style of the academic life. This research is incompatible with indifference.

---

<sup>1</sup>Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 315.



**ЗБРОЙНА АГРЕСІЯ РОСІЇ  
ЯК СТРЕС-ТЕСТ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЇ  
ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

---



## **РОЗДІЛ 1. ЗБРОЙНИЙ КОНФЛІКТ В УКРАЇНІ У ТЕРМІНАХ ГЕОПОЛІТИКИ**

*Шахівниця похитнулася,  
і фігури посунулися на інші клітинки*  
Пол Гобл

Російська агресія проти України, анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу розпочали нову еру стимульованих міжнародних конфліктів, посилили дію наявних в міжнародному безпековому середовищі негативних чинників і запустили додаткові руйнівні тенденції, порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. У разі повернення в умовах глобалізації до «права сили» в міжнародних відносинах (як це намагається зробити Росія за допомогою своєї реваншистської політики) виникає ризик колапсу міжнародної системи, процес розпаду якої викликатиме подальше неконтрольоване примноження загроз.

Позиція України на світовій арені протягом останнього року зазнала кардинальних змін, що вимагає осмислення й поновного визначення ключових засад зовнішньої політики нашої держави. Україна потребує чіткої зовнішньополітичної доктрини, підпорядкованої завданню збереження суверенітету і стратегічно спрямованої на відновлення територіальної цілісності, порушеної внаслідок анексії Криму і воєнних дій на території Донбасу.

Процеси, пов'язані із закінченням холодної війни, попри надії на подолання істотних світових суперечностей, спричинили формування нових викликів у системі міжнародної безпеки. Ліквідація біполярної ідеологічної схеми, що визначала світовий устрій, не усунула конкуренції більш досконалих осучаснених доктрин

і стратегій, спроможних конструювати власні порядки реальності. Загострення боротьби за домінування моделей інтерпретації сучасності призводить до виникнення нових суперечностей, що зрештою мають наслідком і нові збройні конфлікти.

Сучасне бачення світового порядку та характеру міжнародних відносин впливає з того, що світовий геополітичний простір поділений не стільки між великими державами зі сферами їхнього впливу, скільки між внутрішніми лініями напруженості між зоною стабільності, де панує закон і міжнародне право, пріоритетними є права людини, і сферою невизначеності, яка характеризується зневагою до закону, численними локальними конфліктами, гіпертрофією сил кримінального ґатунку тощо – усім тим, що несе загрозу безпеці, стабільності і розвитку людської цивілізації. На сході Європи лінія цього поділу пройшла територією пострадянських держав, які після холодної війни опинилися в ролі «буферних зон» між Росією та ЄС.

Проекцією геополітичного суперництва та боротьби великих держав за ресурси і зони політичного впливу на регіональному та локальному рівні є стимулювання місцевих конфліктів. Хоча сучасні конфлікти мають переважно внутрішній характер і їхньою основою є міжнаціональні, міжетнічні або міжконфесійні протиріччя, зовнішнє втручання з боку великих потуг дуже часто не стільки владоджує, скільки загострює конфлікти. Зокрема, така тенденція яскраво ілюструється політикою Російської Федерації. Її активне посередництво у врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі не мало успіху в жодному з них, а навпаки, призвело до загострення протистояння. Проте завдяки збереженню своєї присутності в зонах цих конфліктів РФ отримала додаткові важелі впливу на ситуацію у відповідних республіках колишнього СРСР. Спроба Москви використати аналогічний підхід в Україні зазнала провалу внаслідок відсутності в нашій державі передумов для виникнення розбрату на міжнаціональному, міжетнічному або міжконфесійному ґрунті, що цілком заперечує характеристику конфлікту на Донбасі як громадянської війни в Україні.

У просторі близького оточення України продовжує існувати загроза виникнення нових та ескалації тліючих міжетнічних і міждержавних конфліктів, що підсилюються внаслідок зацікав-

леності в них представників тіньового бізнесу та міжнародних злочинних угруповань. Особливу небезпеку становить відновлення конфліктів у Придністров'ї та на Кавказі. Україна розташована в безпосередній близькості до регіонів, з яких походить більшість із цих загроз, а в умовах російської агресії цей чинник стає особливо небезпечним.

З південного та східного флангів України, від Мосула до Донецька, формується дуга некерованого простору, в межах якого здійснюється неконтрольоване перекидання живої сили, військової техніки та потоків контрабанди. Існування невизнаних і некерованих територій, розташованих у безпосередній географічній близькості, створює широкі можливості для подальшої ескалації конфліктів і здійснення незаконної діяльності – торгівлі наркотиками і зброєю, нелегальної міграції. Країни, що перебувають у «дузі нестабільності», приречені на зіткнення з викликами, які загрожують самому їх існуванню, підривають можливості їх економічного розвитку і спричиняють до життя населення в нестатку. Об'єднання в один вузол протиріч на Близькому Сході, Кавказі та Східній Європі загрожують дестабілізацією ситуації у сусідніх регіонах, а також залученням до протистояння великих держав.

Із західного флангу, який вочевидь є більш стабільним, в країнах Центрально-Східної Європи (зокрема в Угорщині та Болгарії), на тлі некерованих міграційних процесів, пов'язаних із транзитом біженців з країн Близького Сходу та Центральної Азії (передусім із Сирії), зростає популярність консервативних або радикальних поглядів. У перспективі це загрожують існуванню шенгенської зони, власне, самому існуванню Європейського Союзу як політичного актора, а також реанімацією старих етно-територіальних конфліктів у Європі.

Процеси глобалізації, які спонукають до дедалі більшого усвідомлення принципів єдності світу та неподільності безпеки, вимагають, щоб місце конфронтаційної моделі міжнародних відносин посіла інша, більш цивілізована система світового порядку, яка будуватиметься не на протистоянні світових потуг, а на їх ефективній взаємодії.

Проте на сьогодні події розвиваються в протилежному напрямі, і глобалізація іноді виконує роль чинника, що підсилює про-

цеси, які спричиняють більший хаос. Російська агресія раніше не мала б такого резонансу, як це має місце зараз, у глобалізованому світі. Як наслідок, система європейської та глобальної безпеки виявилася багато в чому беспорядною й неефективною, поставивши під сумнів можливість подальшого сталого розвитку на континенті. При цьому Україна опинилася в гарячій точці зіткнення інтересів глобальних сил.

Воєнно-політична ситуація на Європейському континенті цілком відповідає основним тенденціям, притаманним глобальним змінам. Специфіка **безпекового середовища в Європі** донедавна полягала в тому, що загроза виникнення тут повномасштабного воєнного конфлікту оцінювалася як низька, натомість вважалося, що сукупний ефект від дії новітніх, так званих м'яких, загроз, пов'язаних із процесами глобалізації, міг би мати для континенту руйнівні наслідки.

Світова економічна криза істотно вплинула на формування європейського безпекового середовища, політику провідних держав та міжнародні безпекові структури. Крім очевидних внутрішніх економічних проблем, у низці європейських країн на порядку денному постала небезпека політичної нестабільності. Усе це створює для країн Європи додаткові виклики, які можуть ще більше загостритися під впливом зовнішніх загроз, особливо на тлі помітного скорочення ними обсягів державних витрат на потреби безпеки і оборони.

Але уявлення про зниження ролі «жорстких» загроз, насамперед на Європейському континенті, виявилися передчасними. У світлі подій, пов'язаних із російською агресією проти України, такі уявлення починають істотно переглядатися.

Через загострення загальної ситуації у світі система європейської безпеки піддалася випробуванню. Процес формування розширеної Європи після завершення холодної війни супроводжувався одночасною **появою на континенті нових ліній поділу між простором стабільності й зоною невизначеності**.

Криза в системі європейської безпеки не є цілковитим поверненням до ситуації холодної війни. Розклад сил сьогодні є іншим. До 1989 року головним об'єктом можливої агресії з боку СРСР були країни Західної Європи. Нині агресія Росії спрямована на країни Центрально-Східної Європи та Балтії, що наразі є чле-

нами Європейського Союзу та НАТО, і так звані пострадянські країни, що з 90-х років ХХ ст. опинилися в «сірій» зоні безпеки – Грузія, Молдова і Україна.

Країни Центрально-Східної Європи та Балтії одразу після розпаду СРСР остаточно визначилися з напрямками своєї зовнішньої та внутрішньої політики і, отримавши величезну економічну та політичну підтримку, розпочали активний рух до європейських та євроатлантичних структур. З їх матеріальною та структурною допомогою було проведено внутрішні політичні та економічні реформи. Натомість нові незалежні країни, що утворилися на теренах колишнього СРСР – країни СНД у Східній Європі, на Кавказі та в Центральній Азії – фактично на два десятиріччя опинилися в зоні політичної невизначеності, зазнаючи постійного тиску з боку Росії або перебуваючи в безпосередній залежності від неї.

Політика Заходу щодо країн СНД була двоїстою: з одного боку, в них підтримувалися демократичні трансформації, з другого – Захід намагався виробити для цих країн **окремий формат відносин**, фактично зорієнтований на специфіку трансформаційних процесів, що начебто відбувалися в Російській Федерації.

Як стало очевидно, країни європейської та євроатлантичної спільнот припустилися серйозної помилки, спираючись на припущення про рух Росії у напрямі західної демократії. Водночас **було недооцінено процеси диференціації на пострадянському просторі**, внаслідок чого окремі пострадянські країни з європейськими та євроатлантичними прагненнями, такі як Україна та Грузія, розглядалися у спільній зв'язці з іншими пострадянськими країнами, що мали цілковито протилежну зовнішньополітичну орієнтацію.

Основою протистояння, так само як і кризових ситуацій в українсько-російських відносинах, фактично є конфлікт цінностей: системи державницького авторитаризму в Росії та системи демократичних цінностей в Україні. Глобалізаційний чинник конфліктних напружень у відносинах полягає у визначенні напрямів інтеграції пострадянських держав у світову макроцивілізаційну систему: безпосередньо, як суверенні держави, або опосередковано, тобто через євразійську регіональну модель під контролем Москви.

Заперечуючи можливість всеохопного домінування США на світовій арені, Російська Федерація широко практикує риторику необхідності формування такого багатополюсного світового порядку, де не буде диктату однієї держави чи групи держав. Однак насправді йдеться про закріплення за РФ власної зони домінування у так званому євразійському просторі. РФ продовжує вважати регіони близького оточення у просторі СНД зоною свого виключного геополітичного впливу. Російська зовнішньополітична доктрина припускає силове втручання «на захист» російськомовного населення в інших державах СНД, що було підтверджено під час російсько-грузинського конфлікту в серпні 2008 року, а також агресії проти України.

За сучасних умов характерною ознакою зовнішньої політики Російської Федерації є намагання утримати геополітичний контроль за ситуацією в межах пострадянського простору, що суперечить євроінтеграційному курсу України та низки інших держав цього простору.

Агресивна спрямованість зовнішньої політики Росії навіть після російсько-грузинської війни 2008 року не отримала належної політичної оцінки міжнародної спільноти. Реакція міжнародної спільноти на війну Росії проти Грузії і подальшу окупацію частини її території була непропорційно слабкою. І США, і ЄС у відповідь інтенсифікували політику «залучення Росії», ігноруючи дедалі агресивніші плани й дії Кремля. Але на сьогодні у світлі подій, пов'язаних із російською агресією проти України, такі уявлення починають змінюватися. Європейському Союзу доводиться вибудовувати **нову концепцію відносин із зовнішнім оточенням, особливо що стосується його східних сусідів.**

У той же час агресія Російської Федерації створює загрозливий міжнародний прецедент, яким інші великі геополітичні гравці можуть скористатися для розширення свого впливу. Такі точки протистояння, як Близький Схід, Тайванська протока, Південно-Китайське море та Корейський півострів, здатні вибухнути в будь-який момент. Кримський сценарій може стати моделлю для ескалації цих конфліктів завдяки схожості ключових елементів зон потенційної нестабільності: спрямованість провідних держав на встановлення сфер впливу, наявність етнічних поділів на перетині цих сфер впливу, присутність громадських, повстанських і



терористичних груп, що можуть бути мобілізовані для виконання геополітичних цілей.

### **1.1. Система міжнародних відносин в умовах російської загрози**

В умовах постбіполярного світу економічна стабільність і процвітання країн Заходу були забезпечені наявною системою міжнародної безпеки. Але починаючи з 2011 року ця система опинилася перед новими викликами та загрозами. Події на Близькому Сході та в Північній Африці різко активізували безпекові питання в Європі та світі. Вони виявилися співмірними за масштабами та глобальними наслідками з терористичною атакою 11 вересня 2001 року в США, фінансово-економічною кризою 2008 року та загалом суттєво вплинули на безпекову ситуацію у світі, стали жорстким випробуванням для міжнародної спільноти на спроможність діяти разом у протистоянні новітнім загрозам.

Однак цей сигнал належним чином не був усвідомлений, в результаті чого трансатлантична спільнота виявилася неготовою до нових випробувань міжнародної системи безпеки, що виникли внаслідок дій Російської Федерації. Російська агресія проти України підірвала систему міжнародних відносин, яка вибудовувалася протягом десятиліть, порушила засади регіональної та глобальної безпеки, а отже, поставила під сумнів можливість подальшого сталого розвитку на Європейському континенті.

Російська інтервенція відбувається в порушення багатьох міжнародних угод, що забезпечували підтримку миру й стабільності в Україні та Європі: Статуту ООН, Заключного Гельсінського акта 1975 року, Будапештського меморандуму 1994 року, Основоположного акта НАТО – Росія 1997 року. У грудні 2009 року США та РФ підтвердили гарантії безпеки України як без'ядерної держави<sup>1</sup>, проте загалом це не вирішило головної про-

---

<sup>1</sup> *Совместное* заявление Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в связи с завершением срока действия Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, 4 декабря 2009 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kremlin.ru/news/6243>

блеми міжнародних гарантій безпеки – забезпечення їх ефективності та надійності.

Однак цілі Росії не обмежуються Україною. Не зводяться вони й до перерозподілу сфер впливу на пострадянському просторі. Наслідки підриву нею системи світового порядку значно масштабніші. **Спираючись на статус ядерної держави, Росія прагне глобального реваншу.**

Непередбачувана поведінка великої ядерної держави, що відмовляється діяти згідно з міжнародним правом і здійснює на свою користь переділ державних кордонів, завдала руйнівного удару по світовому порядку, що склався після Другої світової війни. Такі процеси можуть призвести до формування у світі нової геополітичної реальності, у якій руйнуються усталені міждержавні зв'язки і порушується збалансованість світової політичної системи загалом. **Замість моделі світового порядку створюється модель світового хаосу**, в якому дехто мріє контролювати процеси глобальної дестабілізації. З другого боку, дії Росії надають право іншим міжнародним суб'єктам переглянути власні зобов'язання щодо неї. Можливості такого перегляду значно перевищують суто правові аспекти, вони зачіпають широке коло стратегічних питань – воєнних, фінансових, енергетичних.

Унаслідок дій Росії, нехтування нею власними гарантіями, наданими Україні за Будапештським меморандумом, режим нерозповсюдження ядерної зброї опинився під загрозою. Оскільки міжнародні гарантії, надані в обмін на відмову від ядерного статусу, не діють, як це засвідчує ситуація з Україною, **кожна держава доходить висновку, що вона має сподіватися лише на власні сили**, і що найбільш ефективно захистити себе можна за допомогою такого дієвого важеля стримування, як ядерна зброя. Але маючи таку зброю, держава також може піддатися спокусі нав'язувати власну волю іншим країнам.

**Неконтрольоване розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки є загрозою для окремих держав, цілих регіонів, а також, за особливих обставин, для усїєї системи світового порядку.** У цьому контексті Україна з її техногенно небезпечними виробництвами (ядерними, хімічними, ракетно-космічними тощо) потенційно може бути об'єктом активної зацікавленості міжнародних терористів.

Україна як держава, яка відмовилася від ядерної зброї і відчула на собі наслідки Чорнобильської катастрофи, в умовах російської агресії все ж не має на меті відновлення ядерного потенціалу, а в протидії цим небезпечним тенденціям прагне поєднати зусилля з іншими державами світової спільноти й наполягає на більш вагомих гарантіях власної безпеки з боку ядерних держав.

Проблема ядерного нерозповсюдження в умовах глобалізації набуває особливо небезпечних масштабів. На відміну від ситуації часів холодної війни, коли наявність ядерної зброї у двох супердержав – СРСР та США – підтримувала стабільність біполярного світоустрою, у сучасних умовах нестійкого багатопольярного світу цей чинник відіграє переважно деструктивну роль.

Посилення цього чинника, передусім через прагнення низки політичних режимів до розроблення ядерної зброї (або окремих її компонентів) й засобів її доставки, стимулює інтерес до наявних розробок і спеціалістів в інших державах.

Загроза розповсюдження зброї масового ураження, передусім ядерної, набула в контексті подій в Україні додаткового, вкрай небезпечного виміру. На прикладі нашої держави стало очевидним, **що відмова від ядерного статусу насправді не дає вагомих безпекових гарантій**. Це може підштовхнути так звані порогові країни до пришвидшення створення власної ядерної зброї як інструменту стримування потенційних агресорів.

Міжнародні структури безпеки виявили свою неготовність до поточного розвитку подій в Україні. Ключові елементи європейської та євроатлантичної безпеки – НАТО, ЄС, ОБСЄ – шукають термінові відповіді на регіональні та глобальні загрози, що виникли внаслідок дій Росії. Зволікання грає на руку агресорові, дедалі більше погіршуючи стан міжнародного безпекового середовища.

Неспроможність міжнародних організацій ухвалювати своєчасні та адекватні рішення для розв'язання кризових ситуацій у регіоні свідчить про низьку ефективність існуючих глобальних і регіональних безпекових механізмів, ставить на порядок денний питання про їх реформування і адаптацію до сучасних тенденцій світового розвитку. Це стало особливо явним на прикладі Ради безпеки ООН, дії якої виявилися практично заблокованими Росії, що зводить нанівець спроби врегулювати українсько-російську кризу за допомогою міжнародних механізмів безпеки.

Нинішня ситуація в РБ ООН відтворює ситуацію часів холодної війни, коли Рада безпеки була не в змозі прийняти резолюції щодо вторгнення країн Варшавського пакту під проводом СРСР в Чехословаччину та СРСР – в Афганістан. Наразі роль Росії у РБ ООН не тільки стоїть на заваді прийняттю резолюції РБ щодо подій в Україні, а й може стати перешкодою при прийнятті рішення щодо відправлення, у разі потреби, миротворців в зону конфлікту на Сході України та справляти негативний вплив на зміст мандату в разі позитивного рішення з цього питання.

**Механізми ООН щодо протидії агресії виявилися недостатньо ефективними, особливо в ситуації, коли агресором є один з постійних членів із правом вето.** Водночас майже однотайна підтримка України з боку держав – членів ООН та осуд анексії частки її території має вагоме значення для формування довкола агресора клімату міжнародної ізоляції, а також створює бар'єр поширенню потоків дезінформації і брехні з його боку.

Незважаючи на вкрай низьку ефективність механізмів ООН, Україна, усвідомлюючи неможливість ефективної боротьби із сучасними загрозами в межах окремої держави, з часів оголошення незалежності стверджувала себе як її відповідальний член. Наша держава залишається одним з найактивніших учасників миротворчих операцій у світі під егідою цієї організації. Ми будемо і надалі активно використовувати можливості ООН для обстоювання своїх національних інтересів. У контексті фактичної війни обрання України непостійним членом Ради безпеки Організації Об'єднаних Націй на 2016–2017 роки стане новим інструментом української зовнішньої політики, допоможе тримати конфлікт із Росією в зоні обговорення світової політики. Це дозволить нашій державі опонувати стороні агресора на високому рівні, порушуючи питання про визнання Росії державою, яка підтримує тероризм, винести на обговорення позбавлення її права вето. У той же час Україна не перебільшує отримані від непостійного членства можливості, усвідомлюючи готовність російської сторони використовувати свій статус для блокування не вигідних для неї ініціатив України.

Унаслідок нинішньої кризи виявилася не лише інституційна слабкість РБ ООН, НАТО, ЄС та ОБСЄ. Ідеться насамперед про тактичні й стратегічні прорахунки в оцінюванні та розумінні при-

роди постбіполярного середовища безпеки, яких припустилися як названі організації, так і ключові міжнародні гравці.

Російська агресія проти України підірвала ідею побудови системи загальноєвропейської безпеки, а також звела нанівець одне з головних досягнень, покладене у фундамент ОБСЄ, – Гельсінський заключний акт, в якому задекларовано такі міжнародні принципи, як повага до суверенітету, відмова від використання сили або погрози силою, визнання непорушності кордонів та територіальної цілісності держав, мирне врегулювання суперечностей, невтручання у внутрішні справи, повага до прав і свобод людини, рівноправ'я країн та право народів розпоряджатися власною долею, співробітництво між державами, дотримання зобов'язань згідно з міжнародним правом.

Системна криза в ОБСЄ у зв'язку з хронічними суперечностями позицій РФ та низки інших країн-членів щороку істотно позначалася на ефективності діяльності організації у воєнно-політичному вимірі. Так, Росія неодноразово демонструвала небажання виконувати вимоги ОБСЄ, зокрема щодо виведення російських військ з Грузії і Придністров'я відповідно до Стамбульських домовленостей 1999 року. При цьому вона звинувачувала організацію у використанні подвійних стандартів, небажання зважати на реалії й особливості окремих держав та погрожуючи вийти з-поміж її учасників.

З липня 2007 року Росія запровадила односторонній мораторій на виконання Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ), що фактично призвело до ліквідації найбільш дієвого механізму контролю над звичайними озброєннями в Європі. Наразі консенсусу щодо вирішення цього питання не досягнуто. Відсутність зазначеного контролю «сприяла успіху» російської агресії у Криму та зосередженню численних угруповань російських військ на східних кордонах України.

Окремі держави, що регулярно є об'єктом зауважень з боку ОБСЄ (передусім Росія, Білорусь та деякі інші країни пострадянського простору), взагалі демонструють політику ігнорування, протидії та міжнародного знецінення цієї структури.

Анексувавши Крим і здійснивши збройну агресію на сході України, РФ порушила правові засади існування ОБСЄ. На сьогодні представники ОБСЄ беруть активну участь у залагоджен-

ні конфлікту, досягненні миру відповідно до Мінських угод. На початку березня 2015 року лідери Німеччини, Франції та Росії погодилися щодо звернення до ОБСЄ допомогти в імplementації останніх домовленостей про припинення вогню.

Представники ОБСЄ здійснюють політику спостереження, зауважень і рекомендацій щодо ситуації на окупованих територіях, але ці дії не мають серйозних наслідків для успішного вирішення проблеми. Загалом, як свідчить практика, можливості інтернаціоналізації врегулювання конфліктів з боку ОБСЄ мають низький потенціал. Істотні зміни в ефективності діяльності ОБСЄ можливі лише за умов докорінної реструктуризації цієї організації, розширення її мандату, суттєвої підтримки з боку ключових міжнародних гравців та інших організацій/структур.

Отже, з одного боку, між Україною та ключовими організаціями на Європейському континенті виникає нова царина спільних інтересів у сфері безпеки, що є життєво важливою для більшості європейських країн. З другого – недостатньо жорстка реакція Заходу на агресивні дії Росії зрештою надала останній стимул діяти й надалі ще більш агресивно і нахабно, що спричинилося до реальної війни проти України.

## 1.2. Пастки геополітичних прорахунків Заходу для глобальної безпеки

Специфіка нинішньої безпекової кризи значною мірою полягає в тому, що вона розгортається в умовах глобалізації, тобто кардинального підвищення ступеня взаємної залежності суб'єктів міжнародної політики. Це вимагає підвищення рівня відповідальності від учасників системи міжнародних відносин. Натомість нехтування міжнародними зобов'язаннями, особливо з боку впливових світових держав та їх об'єднань, призводить до небезпечних наслідків на регіональному та глобальному рівнях, підриваючи можливості сталого економічного й соціального розвитку у світі.

Російська агресія висвітила неефективність і кваліть, при-таманну Європейській політиці сусідства (ЄПС), яка виявилася неспроможною попередити та пом'якшити ризики для Європи як на середземноморському, так і на східноєвропейському на-

прямах. Події в Україні підтвердили, що замість передбаченого Політикою сусідства утворення навколо ЄС «кола друзів» на кордонах Євросоюзу постало, швидше, «вогняне коло» збройних конфліктів<sup>1</sup>.

Агресивна поведінка РФ виявила недостатню ефективність відповідних структур ЄС. Європейський Союз, віддавна сконцентрований на засобах «м'якої» сили, виявився неготовим діяти в ситуації застосування засобів сили «жорсткої». Але й у протистоянні агресивній російській дипломатії, спрямованій на закріплення факту окупації Криму і протидії подальшим атакам на суверенітет України ЄС поки що не виявив належної ефективності.

Оборонний чинник зовнішньої політики ЄС і наявний потенціал не передбачає можливостей жорстких конкретних дій у подібних ситуаціях. Однак ЄС може виявити активність у боротьбі з нетрадиційними регіональними загрозами, на які спирається тактика РФ в регіоні. Йдеться насамперед про сфери енергетичної та економічної безпеки, зокрема фінансової.

Наразі ЄС реалізує опір агресору у вигляді економічних санкцій, які поступово посилювалися з кожним новим етапом агресії.

Позиція європейських держав щодо України стає найбільш важким тестом на їх власну спроможність. Країни – члени ЄС мають різні зовнішньополітичні та економічні пріоритети. Деякі з них мають значну залежність від економічних та політичних відносин з Росією. Стійкими прихильниками України є Польща, країни Балтії та Велика Британія. Поміж країн, що тією або іншою мірою не задоволені режимом збереження санкцій проти РФ, називають Грецію, Кіпр, Угорщину, Австрію, Італію, Іспанію.

Розбіжності стосуються не тільки ставлення до санкцій. Не менш важливою є єдність позиції щодо забезпечення ізоляції режиму Путіна. Лідери Угорщини, Італії, Греції, контактуючи з президентом РФ, порушують цю єдність ЄС.

На особливу увагу заслуговує позиція Німеччини, яка діє як координатор усередині ЄС та одночасно сприяє досягненню уз-

---

<sup>1</sup> *How to be good neighbors* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economist.com/news/europe/21597948-ukraine-biggest-test-eus-policy-towards-countries-its-borderlands-how-be-good>; *Popescu N. First lessons from the Ukrainian Crisis* / Nicu Popescu [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/first-lessons-from-the-ukrainian-crisis/>

годження позицій в трансатлантичному вимірі – між США та ЄС. Позиція Німеччини є прагматичною: вона узалежнює питання санкцій від виконання Мінських угод, зберігаючи при цьому жорстку офіційну позицію щодо окупації Криму. Таким чином, у позиції Німеччини, так само як у позиції ЄС загалом, має місце певна двоїстість в оцінюванні ролі Росії щодо України. Росію недвозначно визнають агресором щодо анексії Криму, однак не виявляють такої категоричності в оцінці збройного конфлікту на сході України.

Окремим питанням стала протидія ЄС інформаційним загрозам з боку Росії. Поступово в ЄС та НАТО усвідомлюють важливість цього питання. У серпні 2015 року Європейська Комісія створила команду експертів, головною метою яких є здійснення конкретних кроків із протидії пропаганді, яка поширюється російськими ЗМК на країни Східної Європи. Запланована активність включає розроблення інформаційних продуктів, зокрема й російською мовою, та надання підтримки незалежним російськомовним медіа.

Попри те, що для ЄС відносини з державами Східної Європи є важливим напрямом зовнішньої політики, Євросоюз досі не має цілісного стратегічного бачення своєї політики в регіоні. Особливості східноєвропейського напрямку, що вимагають збалансування стратегії відносин із країнами Східної Європи, з одного боку, та з Росією – з другого, є серйозним викликом для Європейського Союзу.

Брак концепції дієвої східної політики дедалі більше дається взнаки. Ініціатива ЄС «Східне партнерство», запропонована 2009 року в межах Європейської політики сусідства охоплює Україну, Грузію, Молдову, Білорусь, Вірменію та Азербайджан і фактично орієнтується на застарілі уявлення про єдність пострадянського простору, попри найочевидніші докази зворотного. Ризький саміт 2015 року засвідчив, що **ЄС загалом виявився неготовим прийняти нові геополітичні реалії в Європі**, воліючи залишатися в полоні звичних схем. Це ускладнює для України реалізацію її євроінтеграційних планів.

Ключовим елементом європейської безпеки нині є, і в середньостроковій перспективі буде Організація Північноатлантичного договору. В умовах необхідності протистояння



«жорстким» загрозам НАТО підвищує свою роль основи європейської безпеки. Безпекові структури ЄС, включно з оборонним чинником, подальший розвиток яких передбачений Лісабонською угодою (разом із гарантією захисту кожної з країн-членів), мають виконувати функції, що доповнюють діяльність НАТО.

Починаючи з 2001 року Альянс більше зосереджувався на діяльності поза межами Європи (Афганістан, Сомалі, Лівія). Через потужну воєнну загрозу з боку Росії переважна зона ризиків, перед якими стоїть НАТО, знову зміщується до Європейського континенту. Ключова країна Альянсу США змушена звернути зовнішньополітичну увагу на Європу і відновлює свою традиційну роль одного з важливих чинників європейської безпеки.

РФ не тільки намагається зупинити європейську та євроатлантичну інтеграцію України, а й має на меті внести розкол між країнами Заходу і зробити недієздатними ЄС та НАТО. Таким чином, спроможність протистояти російській агресії є перевіркою на дієвість і життєздатність як Північноатлантичного альянсу, так і ЄС.

Агресія Росії проти України виявила слабкі місця в системі оборони Альянсу на сході Європи і змушує по-новому оцінити його спроможність в регіоні. Наразі оцінки цих можливостей є, швидше, негативними. Сумарно військовий потенціал НАТО значно перевищує потенціал Росії. Однак порівняно з військовими силами окремих країн Центрально-Східної Європи і Балтії російський потенціал є набагато потужнішим<sup>1</sup>.

За винятками Естонії та Польщі<sup>2</sup> країни Центрально-Східної Європи в умовах економічної кризи значно зменшили видатки на оборону (середня цифра по регіону становить 1,1 % ВВП при

---

<sup>1</sup> Регулярні війська РФ нараховують 1 млн осіб, натомість найбільша в ЦСЄ армія Польщі – 100 тис. осіб, не говорячи вже про Балтійські країни (від 5 до 10 тис. осіб). Загалом регулярні війська країн – членів НАТО в регіоні налічують 290 тис. осіб, тобто втричі менше, ніж у російській армії. У ключовій категорії повітряних сил перевага Росії є разючою: 1793 бойових літаки проти 112 у Польщі і 327 у країнах – членах НАТО в регіоні загалом. Ця диспропорція на тлі збільшення видатків Росії на модернізацію армії й фактичного роззброєння в Європі надалі зростатиме.

<sup>2</sup> Польща започаткувала 10-річну програму модернізації армії, вклавши 40 млрд дол. США Після виконання цієї програми держава матиме найпотужніші сухопутні війська в країнах НАТО в Європі.

встановленому НАТО порогу в 2 %). У разі необхідності реалізації гарантій за статтею V Вашингтонського договору (про колективну оборону) ці країни не забезпечені достатніми військовими можливостями.

Фактично в Європі внаслідок взятих на себе Альянсом обмежень склалася дворівнева стратегічна реальність. Із загального складу військ країн НАТО (3 млн особового складу та 1,5 млн з них у Європі) в Центрально-Східній Європі та Балтії дислоковано менше ніж 10 % (300 тис.), з 28-ми баз НАТО на континенті 23 розташовано в Західній Європі й лише 5 у Центрально-Східній Європі та Балтії. Американський військовий контингент зосереджено майже виключно в Західній Європі (тільки в Нідерландах американських військових більше, ніж у всіх країнах – членах Центрально-Східної Європи і Балтії разом), з близько 200 одиниць нестратегічної ядерної зброї в Центрально-Східній Європі та Балтії немає жодної<sup>1</sup>.

Російська агресія унаочнила не тільки оборонну й безпекову вразливість і незахищеність нашої держави, а також слабку захищеність східноєвропейського флангу НАТО. Особливі побоювання Альянсу пов'язані з країнами Балтії, що мають російські меншини і потенційно Росія може застосувати до них «право на захист співвітчизників». Для країн – членів НАТО з Центрально-Східної Європи і Балтії Крим має бути наочним прикладом того, що може статися в разі нехтування російською загрозою. Ця тактика погроз спрацьовує: західні експерти не виключають можливості розвитку подій за подібним сценарієм насамперед у країнах Балтії.

Загострилися й інші ризики. НАТО потребує більш ефективної системи захисту від енергетичних, економічних та інформаційних війн, на чому заснована нинішня тактика Росії в регіоні. Виникають нові технологічні виклики, поміж яких пошук країнами Альянсу відповіді на стратегію A2/AD (*anti-access/area denial*<sup>2</sup>), на розвиток якої орієнтується Росія, розвиваючи систе-

---

<sup>1</sup> *Central European Security After Crime: The Case for Strengthening NATO's Eastern Defenses* 25 March 2014 : Report № 35 / E. Lucas, A. Wess Mitchell, P. B. Doran, J. J. Grygiel [et. al.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cera.org/content/case-strengthening-natos-eastern-defenses>

<sup>2</sup> Перешкоджання доступу/блокування зони (*англ.*)

ми протиповітряної оборони та встановлюючи ракетно-тактичні комплекси вздовж свого західного кордону.

Російські морські маневри в Балтійському морі, що збіглися з піком подій в Криму, а також погрозові коментарі російських політиків та експертів, «занепокоєних» становищем росіян в Естонії, нагнітають ситуацію. Польща та Румунія, що мають спільні кордони з Україною, очікують на воєнні та гуманітарні наслідки в разі можливого російського вторгнення на територію материкової України.

Вторгнення російських військ на територію України та анексія частини її території змушують **переглянути стратегічні засади політики НАТО, що діяла протягом останніх десятиліть.**

Стало очевидним, що досі безпека країн – членів НАТО гарантувалася більше довірою до міцності укладених угод, ніж військовими засобами. Нині Росія зруйнувала цю довіру. Країни НАТО у відповідь на незаконне вторгнення Росії на територію України і окупацію Криму змушені були призупинити будь-які види військового та цивільного співробітництва з Росією<sup>1</sup>.

Перетворення Росії з партнера на супротивника підштовхує НАТО до відмови добровільно взятих на себе зобов'язань через нагальну необхідність створити передумови для реалізації гарантій безпеки для країн Центрально-Східної Європи та Балтії, якщо через агресивну поведінку Росії у цьому виникне потреба. Відмова від принципу «трьох «ні»» стратегічно необхідна для виправлення дисбалансу сил, що склався на сході Європи. З цього випливають далекосяжні наслідки як для загального розкладу сил у регіоні та світі, так і для майбутньої діяльності Альянсу.

Як засвідчив саміт НАТО в Уельсі (вересень 2014 року), Альянс прагне уникнути надмірного загострення ситуації протистояння. Але в НАТО цілком усвідомлюють, що дії Росії потребують багатовимірних відповідей: і в царині міжнародного права, і на оперативно-тактичному рівні, і в площині пошуку нових концептуальних підходів до підтримки трансатлантичної безпеки. В Альянсі шукають також нових можливостей співробітництва з ЄС у безпековій сфері.

---

<sup>1</sup> *Statement* by NATO Foreign Ministers, 1 April 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_108501.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm)

У зв'язку зі стрімкими змінами глобальної геополітичної обстановки провідна військова та економічна держава світу – Сполучені Штати Америки – змушені переглядати механізми захисту власних геостратегічних імперативів та більш активно реагувати на намагання окремих регіональних акторів домогтися власних геополітичних цілей, дестабілізуючи усталений світовий порядок.

Протягом останнього десятиліття США постійно корегують зовнішньополітичний курс на користь домовленостей та багатосторонніх компромісів з питань міжнародної безпеки і стабільності, намагаючись відмовитися від політики домінування та протистояння з іншими ключовими світовими гравцями.

Домінуючою рисою процесів геополітичної трансформації є глобальна політика США, скоригована на переформатування відносин із КНР, РФ, ісламським світом і відносин у межах євроатлантичної спільноти. Це впливає на вирішення глобальних суперечностей та, відповідно, визначає відносини взаємодії США з іншими державами.

У новому світовому порядку США зберігають провідну роль у політичних процесах, але намагаються робити це іншими, гнучкішими методами, спираючись не тільки на власні можливості, а й на широке залучення інших країн та інтеграційних утворень до спільного виконання тактичних і стратегічних завдань.

США концентрують увагу на вирішенні глобальних проблем, намагаючись позиціонувати себе, швидше, як арбітра стабільності міжнародної системи, ніж безпосереднього учасника регіональних систем міжнародних відносин.

Протягом останніх років у відносинах США і РФ, попри оголошену ще 2009 року політику «перезавантаження», загострювалися суперечності, викликані серйозними розбіжностями з низки міжнародних питань, зокрема щодо розширення НАТО, створення системи ПРО США в Європі, сирійської проблеми. США відмовляються також визнавати право РФ на створення зон власних «привілейованих інтересів» на пострадянському просторі.

Зміни стратегічного середовища, зокрема ревізіонізм Росії, зазначені в Національній військовій стратегії США 2015 року – фундаментальному оборонному документі, що має емпіричну спрямованість.

США готові реагувати на негативні зміни зовнішнього середовища, нові загрози та виклики, що мають динамічний та асиметричний характер, зокрема гібридні конфлікти. Стратегія зауважує, що загроза масштабного міждержавного воєнного конфлікту зростає. США вперше з часів холодної війни чітко персоніфікує країни світу, що намагаються переглянути ключові аспекти міжнародного порядку. Їхні дії та зростаючі можливості, зокрема зусилля Ірану та Росії з дестабілізації своїх регіональних сусідів, здатність Північної Кореї загрожувати територіям США, а також «агресивні меліоративні дії» Китаю в Південно-Китайському морі, створюють загрозу інтересам і національній безпеці США. Втрачаючи беззаперечну технологічну перевагу, володіючи відносно застарілим ядерним арсеналом, США наразі не мають істотних та дієвих інструментів стримування. Проте для підтримання балансу сил вони планують використовувати «попередню присутність» (своїх збройних сил) на територіях, яким загрожує ескалація конфлікту. З цією метою США готові оптимізувати старі та будувати нові дружні коаліції.

### **1.3. Проактивність зовнішньої політики України в протистоянні збройній агресії**

Новітні виклики міжнародній безпеці мають транскордонний характер і потребують спільних зусиль міжнародної спільноти для їх подолання. У цих умовах на перший план виходить завдання побудови гнучкої й диференційованої системи відносин України з ключовими міжнародними акторами, яка відповідатиме викликам глобалізованого світу і сприятиме посиленню ролі нашої держави на світовій арені.

Пошук найбільш адекватної міжнародної та національної безпекової моделі для України стає першочерговим завданням. Одним із ефективних механізмів формування такої моделі на міжнародному рівні є стратегічне партнерство, потенціал якого досі залишається нерозкритим для нашої країни.

Система зовнішньополітичного партнерства України формується згідно з обраним Україною стратегічним курсом на модернізацію країни відповідно до сучасних викликів глобалізованого

світу. Подеколи характер цих відносин може набувати життєво важливого значення для існування і розвитку нашої держави.

Міцність стратегічних відносин випробовується в умовах поглиблення глобальної й регіональної конкуренції, загострення боротьби за ринки збуту, наростання негативних тенденцій у фінансовій сфері. Перерозподіл сил у світі, стрімкий розвиток нових глобальних потуг на тлі виявів рецесії в Європі та США створюють додаткові виклики для консолідації дій країн-партнерів і водночас можливості для формування нових конфігурацій міжнародного партнерства.

Відносини України з її стратегічними партнерами становлять одну з ключових засад її зовнішньополітичної діяльності. Включення України в систему стратегічних відносин з провідними державами світу засвідчує значущість нашої країни як міжнародного актора. Водночас пріоритетним завданням є доведення власної спроможності бути ефективним партнером, адекватно залучаючись до схеми розподілу функцій у системі міжнародних відносин та безпеки. **Однак на сьогодні головним завданням механізмів стратегічного партнерства є міжнародна допомога Україні у протистоянні основній загрозі її національній безпеці – російській агресії.**

Поряд зі зміцненням відносин у межах наявних структур Україні доцільно ініціювати створення тимчасових союзів, що складатимуться з країн, найбільш вразливих до порушень у системі міжнародного права. Перевага таких гнучких угруповань держав полягає в тому, що вони можуть створюватися швидко під вирішення тих або інших конкретних завдань.

Посилення міжнародних гарантій безпеки, збереження суверенітету та територіальної цілісності є одним з ключових завдань стратегічних відносин України з глобальними державами, поміж яких найбільше важать **відносини із США.**

У протидії агресії Україна прагне спиратися на чинні домовленості зі Сполученими Штатами Америки, зокрема на Хартію стратегічного партнерства, та вповні використовувати інструменти інтенсифікації міждержавного діалогу, активно пропонувати нові напрями співпраці, що мають на меті залучення України до глобальних процесів на правах повноправного актора.

Стратегічний формат двосторонніх відносин України і США започаткований Спільною заявою президентів від 04 квітня

2005 року<sup>1</sup> і надалі зафіксований у Хартії про стратегічне партнерство від 19 грудня 2008 року<sup>2</sup>. Цей документ закріпив принципи двосторонніх відносин, підтвердив важливість гарантій безпеки України від 1994 року і визначив шляхи посилення оборонної та безпекової співпраці, зокрема у сферах енергетики, економіки і торгівлі, демократії, контактів між людьми та культурних обмінів, а також містить положення щодо реалізації програми посиленого безпекового співробітництва.

**США на сьогодні є і залишаються ключовим партнером України у протистоянні російській збройній агресії.** З огляду на це, наша держава в якості пріоритетного зовнішньополітичного завдання на найближчу перспективу повинна поставити за мету досягнення нового рівня партнерських відносин зі США та розширення можливостей двостороннього співробітництва у військовій сфері, включно із отриманням статусу основного союзника США поза НАТО.

Україна може розраховувати також на своїх природних союзників в Європі, до яких на сьогодні належать Велика Британія, Польща та країни Балтії, здобувати більш вагому підтримку з боку впливових європейських держав, насамперед Німеччини, Франції, Італії, а також діяти в трансатлантичному вимірі, спіраючись на своїх стратегічних партнерів – США та Канаду.

Розвиток відносин стратегічного партнерства України з Польщею, Румунією, Туреччиною та низкою інших країн є принциповим для забезпечення стабільності в Центральній та Східній Європі та Чорноморському регіоні. Підстави для спільного протистояння новітнім загрозам, спричиненим російською агресією, існують у Грузії та Молдові, суверенітет яких також порушений і які так само мають угоди про асоціацію з ЄС.

Воєнна агресія Росії створює унікальну можливість для актуалізації регіонального партнерства у військовій сфері. Україна може виступити ініціатором розширення меж співробітництва в

---

<sup>1</sup> *A New Century Agenda for the Ukrainian-American Strategic Partnership : Joint Statement by President George W. Bush and President Viktor Yushchenko, April 4, 2005* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/20050404-1.html>

<sup>2</sup> *Хартія Україна–США про стратегічне партнерство : міжнар. док. від 19.12.2008 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840\\_140](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840_140)

ГУАМ до воєнно-політичного рівня, залучення нових партнерів, зокрема Румунії, Болгарії, Туреччини. Якщо говорити про ширший формат, то створення неформального об'єднання (за участю України та її відповідальних партнерів – країн Балтії, Швеції, Польщі, Словаччини, Чехії, Румунії) на кшталт Малої Антанти після Першої світової війни як прикладу проведення країнами регіону, що мають різний розвиток, але спільні загрози, узгодженої політики щодо стримування зовнішньої агресії і посилення взаємної безпеки також є корисним.

Крім того, Україні важливо діяти в напрямі зміцнення відносин з тими державами СНД, які насправді не поділяють агресивної поведінки Росії і можуть за певних умов підтримати нашу державу. Такі країни, як Білорусь і Казахстан, що мають на своїй території численні анклави «російськомовних» громадян, вже занепокоєні непередбачуваною поведінкою свого декларованого союзника.

Дуже важливою для успішного розв'язання ситуації довкола українського Донбасу є позиція Китаю. Вітаючи повагу КНР щодо обраного Українським народом шляху розвитку, суверенітету й територіальної цілісності України, законодавчо закріплених засад внутрішньої й зовнішньої політики нашої держави, українська сторона закликає Китай всіляко сприяти врегулюванню конфлікту, сподівається на дотримання китайською стороною об'єктивної, справедливої та відповідальної позиції у цьому.

Одним зі своїх головних союзників у протистоянні з Росією Україна вважає Європейський Союз, адже саме ідея європейської інтеграції була початковою рушійною силою Революції гідності. Загалом ЄС активно підтримує нашу державу в процесі здійснення реформ, економічного розвитку, подолання наслідків економічної кризи, зміцнення обороноздатності. Керівні органи Євросоюзу та більшість країн-членів підтримують Україну в складному процесі політичного врегулювання на Донбасі. Невипадково саме «локомотиви» ЄС – Німеччина та Франція – є посередниками в укладанні Мінських домовленостей, складному процесі, спрямованому на встановлення миру на Донбасі. Складно переоцінити, зокрема, внесок Франції в забезпечення єдності Євросоюзу у спосіб введення секторальних санкцій проти РФ та її принципову позицію стосовно відмови передавати Росії два вертольотоносці «Містраль».



На сучасному етапі одним із важливих завдань української дипломатії є переведення відносин з нашими союзниками в практичну площину, розвиток співробітництва з ними не тільки в політичній, а й у фінансово-економічній, військово-технічній, гуманітарній та інших сферах.

Українські національні інтереси мають неухильно обстоюватися на різних міжнародних форумах, навіть таких, де Україна офіційно не бере участі. Адже якщо на форумі ухвалюється резолюція, що не містить засудження анексії Криму або агресії Росії на Донбасі, то російська дипломатія та пропаганда видає це за мовчазну згоду з її діями. Для цього Україні потрібні принципові партнери-лобісти в кожному регіоні світу. Створити цю глобальну мережу України допоможе залучення української діаспори (МЗС та дипломатичні представництва мають розробити лінію ефективної взаємодії з місцевими українськими громадами, сприяти їх активності) як ключового елемента політичного френдінгу, а також знаходження спільних інтересів, які гармонізують зовнішньополітичні лінії України та країни-партнера (через аналіз національних стратегічних документів, білих книг тощо).

В європейських структурах (Рада Європи, ОБСЄ) захисниками інтересів України традиційно є Польща, Литва, Швеція. У форматі Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва особливі відносини варто розбудовувати з Австралією та Японією, в Шанхайській організації співробітництва (*далі* – ШОС) – з Казахстаном. Росія намагатиметься використати БРІКС як легітимний засіб підсилення власної зовнішньої політики, про що свідчить одночасне проведення в Уфі у липні 2015 року двох форумів ШОС та БРІКС. Саме тому Південна Африка має в середньостроковій перспективі стати принциповим партнером України. Треба за можливості приділяти увагу й протекціонізму українських інтересів в таких відверто керованих Москвою регіональних структурах, як СНД (Азербайджан, Молдова, Казахстан), Митний союз та Організація договору про колективну безпеку (Казахстан).

Окремою, дуже важливою формою міжнародної підтримки України в сучасних умовах є зусилля у виробленні спільного підходу до подальшого дипломатичного й економічного тиску на Росію.

Режим санкцій, застосований міжнародною спільнотою проти Російської Федерації, на сьогодні є безпрецедентним і з огляду

на кількість учасників, і на масштабність їхніх дій. Вирішальну роль відіграють, безперечно, санкції ЄС і США. Водночас не варто применшувати і вплив, що справляють санкції, запроваджені Канадою, Японією, Норвегією, Швейцарією, Австралією, Новою Зеландією (загалом близько 40-ка країнами світу), а також Парламентською асамблеєю Ради Європи. Перелік цих санкцій охоплює персональні санкції щодо осіб, причетних до агресії проти України; економічні обмеження, зокрема стосовно доступу до ринків капіталу та призупинення фінансування міжнародними інвестиційними й фінансовими структурами нових проектів на території РФ; цільові санкції щодо співробітництва з Кримом та м. Севастополем; секторальні санкції, зокрема щодо оборонної сфери та енергетики. Не менш суттєво впливають і дипломатичні санкції, що полягають, зокрема, у скасуванні в 2014 році саміту G8 у Сочі; призупиненні переговорів щодо вступу РФ до Організації економічного співробітництва і розвитку та Міжнародної енергетичної агенції; скасуванні саміту ЄС – РФ і регулярних двосторонніх консультацій на високому рівні; припиненні двосторонніх переговорів з Росією щодо лібералізації візового режиму та укладення нової угоди про зону вільної торгівлі ЄС – РФ; позбавленні Росії торгових пільг, передбачених американською Глобальною системою преференцій тощо.

Санкції дуже суттєво впливають на економіку Росії, що можна вже сьогодні спостерігати майже за всіма основними макроекономічними показниками. Згідно з офіційним звітом Міністерства фінансів Росії відплив капіталу з країни за 2014 рік становив 151 млрд дол. США. За оцінками російських експертів, у поточному році РФ може втратити ще 110–130 млрд дол. США. Загалом згортання інвестицій і відплив капіталу вже спричинили втрату третини сумарної капіталізації російського ринку акцій. Російський ринок втрачає кредити й фінансові зв'язки з найбільшими західними фінансовими групами, що закономірно зумовлює проблеми з національною валютою. За даними Центрального банку РФ, золотовалютні резерви РФ з початку 2014 року зменшилися з 520 млрд дол. США до 360 млрд дол. США станом на початок березня 2015 року, а за прогнозами до кінця 2015 року можуть зменшитися ще вдвічі.

Незважаючи на суттєві наслідки прямої дії санкцій, вони є лише частиною спектру щодо тиску на РФ, що набирає обертів

і значно посилює несприятливу зовнішню кон'юнктуру для російської економіки, яка вже сьогодні перебуває у стані системної кризи.

#### 1.4. Виклики збройної агресії як каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України

Війна на Донбасі, спровокована агресією Росії, має чіткі ознаки цивілізаційного конфлікту. Вигідне географічне положення України як великої транзитної артерії, своєрідного мосту між Європою та Росією останні два десятиліття розглядалося як суттєва політико-економічна перевага, але в умовах геополітичного протистояння воно стало для нашої держави джерелом нових проблем.

Історично поділена між сферами впливу різних імперій минулого – Російської та Австро-Угорської, а ще раніше Московії та Речі Посполитої – Україна в XXI сторіччі знову стала об'єктом геостратегічної гри великих держав. З одного боку – країни Заходу з його ліберально-демократичними цінностями, з другого – авторитарна Росія, що має за мету відновлення своїх традиційних сфер впливу, ревізію сучасного балансу сил, претендує на лідерство в світовій політиці. Україна, перебуваючи фактично між молотом та ковадлом, ризикує стати ареною тривалого геополітичного протистояння Росії та країн Західного світу на чолі із США.

Радник з питань національної безпеки адміністрації Президента США Дж. Картера З. Бжезинський ще у середині 1990-х років зауважив, що Росія не зможе відновитися євразійською імперією без України. Вже тоді у своїй «Великій шахівниці» він спрогнозував великий конфлікт у Східній Європі та пострадянському просторі на лінії «Євразійських Балкан». Латентна фаза цього конфлікту відверто подовжилася виключно через економічну та політичну слабкість Росії. Але з відновленням російського експансіонізму під загрозою опинилися не лише Україна, Білорусь, Молдова, країни Південного Кавказу та Центральної Азії, тобто пострадянський простір, традиційні сфери впливу Росії, а й інші суміжні країни Північної, Центральної та Південно-Східної Європи. Ідеологами планів РФ є Дугін, Панарін, Кара-Мурза, Старіков, Куняєв, Бородін та низка інших сучасних прибічників течії «неоевразійства», в працях яких вже на початку 2000-х років було

змальовано сценарії сьогодення. Недаремно сучасні російські дипломати оперують «фактами» із псевдоісторичних праць згаданих осіб, створюючи Європі негативний імідж у свідомості росіян, апелюючи до образу зовнішнього ворога, який «загрожує Батьківщині», готуючи населення Росії до великої війни проти Заходу за лідерство у світі. У самій Росії відбувається форсована мілітаризація свідомості населення, тривають приготування до глобальної війни. Адже саме війна може змінити баланс сил, посунути США з позиції світового лідера та «жандарма». Україна тут є наріжним каменем майбутньої Російської імперії В. Путіна, причому саме вся Україна, а не лише Донбас, який використовується виключно як дестабілізаційний чинник. Росія власними руками готова створювати нові штучні конфлікти, розпалювати ворожнечу, провокувати повстання, навіть такі, що нібито спрямовані проти неї.

Перемога Революції гідності зруйнувала цей план і стала каталізатором глибинних змін у Східній Європі. На противагу авторитарної моделі, яку Москва просувала на пострадянському просторі протягом останнього десятиріччя, Україна остаточно обрала шлях будівництва ліберальної демократичної держави. Індикатором незворотності цих змін є те, що ініціатором глибинних реформ є насамперед громадянське суспільство. Це надало «пружності» інституційним засадам держави та зробило її більш захищеною від деструктивних зовнішніх впливів. Отже, Україна унаочнила приклад здатності населення держави самостійно визначати напрям зовнішньополітичної інтеграції і можливості примушувати політичну еліту виконувати це замовлення. Як і населення країн Центральної Європи, що свого часу виступило за приєднання до ЄС та НАТО, переважна більшість українців обрала своєю метою вступ до європейських інституцій. Але якщо наші західні сусіди кілька століть були невід'ємною частиною Європи, Україна є зразком саме для країн, що раніше були центральною частиною Російської Імперії та Радянського Союзу. Населення Російської Федерації та України, інші пострадянські країни мають тісні родинні, гуманітарні та культурні зв'язки. Наявність самостійної української моделі розвитку йде врозріз з ідеологічними засадами нинішньої російської влади, яка буде свою легітимність на невідворотності визначеного правлячою верхівкою «особливого» шляху.

Агресія Кремля в Криму та на Донбасі стала реакцією на загрозу руйнації монополії Москви на визначення моделі розвитку пострадянського простору. Слідом за трьома країнами регіону – Україною, Грузією та Молдовою, які вже підписали угоди про асоціацію з Європейський Союзом, можна очікувати на зближення ЄС з іншими державами, що наразі є учасниками інтеграційних проектів РФ. Але цей процес не відбудуватиметься швидко. Як і всі великі держави, що перебувають на низхідній траєкторії втрати своєї могутності, Російська Федерація налаштована використовувати всі наявні важелі, зокрема військову силу. Законсервованість політичної системи, пріоритетність витрат на військові потреби демонструють, що Москва готується до тривалого протистояння. У цій ситуації Україна має усвідомити, що відкритий конфлікт з Росією залишатиметься найбільшим викликом для її національної безпеки ще протягом кількох десятиріч, і покладатися на нестандартні інструменти міжнародної політики, які дозволять їй стати дійсно незалежною демократичною європейською державою на противагу її авторитарному оточенню на сході.

За умов деструкції чинної системи міжнародної безпеки, каталізованої Росією з її агресивними зовнішньополітичними прагненнями, Україна має віднайти власний шлях для ефективного забезпечення національних інтересів. Найважливішими питаннями для України є безпека держави, дотримання суверенітету та відновлення територіальної цілісності, показниками якої мають стати реінтеграція тимчасово окупованих частин Донецької та Луганської областей та повернення анексованого Криму. Природним союзником України в досягненні зазначених цілей є наші стратегічні партнери на Заході – країни ЄС та США. Найбільш актуальні та дієві безпекові гарантії Україна може отримати від членства в НАТО, досягнення якого має стати пріоритетним стратегічним завданням для нашої держави. В осяжній перспективі Україна повинна більш активно використовувати наявні можливості та інструменти особливого партнерства з Альянсом для створення з його допомогою таких національних Збройних Сил, які повністю відповідатимуть сучасним умовам і принципам ведення війни. Річні національні програми Україна-НАТО мають бути переорієнтовані на реалізацію завдань адаптації сил і засобів національного сектору безпеки і оборони до стандартів НАТО, а також на виконання інших крите-

рив, що уможливають приєднання України до системи колективної оборони на базі Північноатлантичного альянсу.

Обов'язковою взаємозалежною умовою сильної дипломатії є наявність сильної армії. Функціонування Збройних Сил України актуалізоване наявним конфліктом, фактично війною з країною-сусідом, що виступає в ролі агресора.

Зовнішня політика України має базуватися на проактивному, а не реактивному реагуванню на зовнішні обставини. Україна повинна стати повноцінним актором системи міжнародних відносин. Послідовна зовнішня політика нашої держави має бути заснована на експансії власних національних (державних, економічних) інтересів, активному протекціонізмі. При цьому сама категорія національних інтересів потребує спрощення та чіткого визначення.

Домінуючим національним інтересом зовнішньої політики не може бути «збереження суверенітету та територіальної цілісності», адже дипломатія в цьому разі концентрується не на експансії, а на захисті, що є слабкою позицією. Натомість українські дипломати мають обережно апелювати до поняття національної стратегічної культури. Україна має нарешті перестати торгувати геополітичним становищем держави-транзитера та стати суб'єктом, а не об'єктом міжнародних відносин, посісти лідерські позиції в регіоні.

У цьому контексті Україна цілком могла б виступити ініціатором розширення до воєнно-політичного рівня співробітництва в межах чинних регіональних інституцій. Звичайно, таке рішення потребуватиме політичної волі не лише українців, а й ЄС та США, з огляду на можливу реакцію Росії. Перспективним є також створення нових регіональних союзів із залученням відповідальних партнерів України – Польщі, Румунії, країн Балтії, Швеції, Чехії, Словаччини, Болгарії, Грузії, Молдови. У межах таких союзів, що матимуть на меті запровадження певних взаємних гарантій безпеки, можна буде координувати та регулювати зусилля у секторі безпеки й оборони, організовувати спільні військові навчання тощо. Важливо, щоб ініціатива формування союзів виходила одночасно від найбільш зацікавлених країн – України, Грузії, а також від країн – членів НАТО, наприклад Польщі та Литви, які стикаються з безпосередньою загрозою з боку Росії.

Правильно використовуючи різний наявний міжнародний інструментарій, повернувши на свій бік старі (ЄС та НАТО) та побудувавши нові міцні союзи в Європі, гармонізуючи власні стратегічні пріоритети з національними інтересами стратегічних партнерів, побудувавши ефективну сильну дипломатію, Україна буде в змозі не лише успішно протистояти зовнішній агресії Росії на своїй території. Проте до цього доведеться подолати довгий шлях з відновлення територіальної цілісності, реінтеграції окупованих та анексованих територій. Цей шлях буде сповнений прихованих ризиків, але створить передумови для сталої державницької традиції, на якій будуватиметься майбутнє Українського народу.

Зважаючи на транснаціональні масштаби загрози агресивних дій Росії проти України, українській дипломатії необхідно системно та цілеспрямовано створювати й підтримувати систему міжнародних зв'язків з метою досягнення належного рівня колективної відповідальності за підтримання міжнародної безпеки. Тільки наполегливі зусилля на національному рівні разом з активним цільовим залученням міжнародної спільноти й міжнародних механізмів стримування агресора зможуть суттєво вплинути на локалізацію й остаточне врегулювання воєнного конфлікту на території України.

---

## **РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ АНЕКСІЇ КРИМУ Й ТИМЧАСОВОЇ ОКУПАЦІЇ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ**

*Можна брати міста й вигравати битви,  
але не можна підкорити цілий народ.*

Джордж Бернард Шоу

### **2.1. Воєнні загрози та питання зміцнення оборони**

Російська збройна агресія кардинально змінила воєнно-політичну обстановку як довкола України та на Європейському континенті загалом, так і всередині нашої країни. Анексія Криму, окупація окремих районів Донецької й Луганської областей, а також утримання під російським контролем Придністров'я сформували «трикутник» реальних загроз Україні. Кожна з його «вершин» відіграє свою специфічну роль в антиукраїнській політиці Кремля. Їх сукупність може забезпечити Росії довготривалий негативний вплив на формування та реалізацію внутрішньої й зовнішньої політики України, передусім щодо європейської та євроатлантичної інтеграції. У разі ж реалізації намірів Росії розмістити свою авіабазу на території Білорусі «геометрія» воєнних загроз Україні доповниться північною «вершиною»<sup>1</sup>.

У кризовій ситуації може з'явитися також і північно-східна «вершина» – поблизу Чернігівської й Сумської областей. Навесні

---

<sup>1</sup> *Путин* обсудит с Лукашенко вопрос о российской авиабазе в Белоруссии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gazeta.ru/politics/news/2015/10/13/n\\_7769189.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2015/10/13/n_7769189.shtml)



та влітку 2014 року Росія практично зосередила на цих ділянках українсько-російського кордону значну кількість військової техніки та особового складу.

### *Південний напрям*

Домінантою впливу за рівнем воєнної загрози слід вважати анексію Криму й нарощування на його території російського військового угруповання.

Значення Криму як плацдарму для подальшої російської військової експансії обумовлене насамперед його унікальним географічним положенням. Розташування півострова в центрі Азово-Чорноморського регіону дозволяє контролювати весь цей регіон.

У контексті воєнної безпеки України особлива загроза полягає в можливостях контролю Росією Азовського моря та Керченської протоки як морського шляху до українських портів у містах Маріуполі, Бердянську й Генічеську, а також усього чорноморського узбережжя України<sup>1</sup>.

Російською стороною грубо порушується Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, ратифікований Верховною Радою України у квітні 2004 року<sup>2</sup>. Зокрема, виникла проблема в проходженні військових кораблів України Керченською протокою. Міністр закордонних справ Росії С. Лавров заявив, що Керченська протока більше не може бути предметом переговорів з Україною<sup>3</sup>. Через це питання статусу Азовського моря, а особливо Керченської протоки, набуло виняткового значення.

Україна як експорто- й імпортоорієнтована держава залежить від морських шляхів сполучення та морських торговель-

---

<sup>1</sup> *Поволоцкий Г.* В новых условиях. Военно-стратегическая роль эксклавов России / Г. Поволоцкий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://interaffairs.ru/news/show/11864>

<sup>2</sup> *Про ратифікацію* Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки : закон України від 20.04.2004 р. № 1682-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-15>

<sup>3</sup> *Лавров:* Керченский пролив больше не может являться предметом переговоров с Украиной [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tass.ru/politika/1064743>

них портів. Варто лише зазначити, що, наприклад, через українські морські порти проходить близько 80–90 % обсягів експорту зерна, продукції металургійної, хімічної, машинобудівної й іншої промисловості. Росія своїми агресивними діями на шляхах комунікацій між українськими портами й Босфором може створити, за певних умов, критичну ситуацію для української економіки.

Перебування флоту й військово-повітряних сил Росії в Криму дозволяє їй контролювати акваторії Чорного та Азовського морів і забезпечує найкоротший вихід у Середземне море й Атлантику. Однак стратегічність значення російських військово-морських сил на Чорному морі завжди викликала сумнів, з огляду на турецький контроль над Чорноморськими протоками (Босфор і Дарданелли)<sup>1</sup>. Тому і за часів російського самодержавства, і за радянського періоду «боротьба за протоки» була одним з основних стратегічних завдань армії та флоту Росії й СРСР на південно-західному напрямку.

Разом з тим не існує жодних обмежень для застосування з території Криму військової авіації, ракетних військ і засобів технічної розвідки, що значно підвищує стратегічні можливості Росії щодо контролю Причорномор'я та всього Східного Середземномор'я.

З часу анексії Криму РФ розпочала створення на його території повноцінного й самодостатнього міжвидового угруповання своїх військ. Як стверджував міністр оборони Росії С. Шойгу, вже наприкінці 2014 року в його складі було 96 з'єднань і частин<sup>2</sup>.

На сьогодні чисельність російських військ у Криму становить близько 24 тис. військовослужбовців. А за збереження тенденції подальшого нарощування сил не виключено, що до 2017 року Російська Федерація зможе подвоїти чисельність свого військового угруповання на півострові й довести її до 43 тис. осіб<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Russia's prize in Crimea resonates in history but has little strategic benefit for navy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/russias-prize-in-crimea-resonates-in-history-but-has-little-strategic-benefit-for-navy/2014/03/13/39bcc6a2-a9df-11e3-b61e-8051b8b52d06\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/russias-prize-in-crimea-resonates-in-history-but-has-little-strategic-benefit-for-navy/2014/03/13/39bcc6a2-a9df-11e3-b61e-8051b8b52d06_story.html)

<sup>2</sup> *Россия развернула в Крыму полноценную войсковую группировку* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ria.ru/defense\\_safety/20150330/1055465190.html](http://ria.ru/defense_safety/20150330/1055465190.html)

<sup>3</sup> *Росія нарощує військову присутність у Криму* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/270547.html>

Основний ударний потенціал цього угруповання зосереджений у з'єднаннях Чорноморського флоту Росії, що дислокуються в Криму. Склад бойових кораблів і катерів флоту налічує 28 одиниць, поміж яких ракетний крейсер «Москва», великий протичовновий корабель «Керчь», 3 сторожові кораблі, 7 великих десантних кораблів, 4 малі ракетні кораблі, 3 малі протичовнові кораблі, 4 морські тральщики, 5 ракетних катерів і два боездатні на сьогодні підводні човни.

Згідно із затвердженою російським урядом програмою військового кораблебудування протягом найближчих шести років до складу Чорноморського флоту планується передати близько 30 бойових кораблів різних класів і суден забезпечення<sup>1</sup>. Уже до кінця 2015 року він має поповнитися 16-ма одиницями озброєння та військової техніки. Зокрема, очікується надходження підводного човна «Краснодар», сторожових кораблів «Адмірал Григорович» і «Адмірал Эссен», малих ракетних кораблів «Зелений дол» і «Серпухов», патрульних і протидиверсійного катерів, катерів пошуково-рятувальної служби, а також штурмовиків Су-30СМ і вертольотів Ка-27М.

Берегову оборону забезпечують ракетні комплекси «Бал» і «Бастіон». Останній здатен уражати цілі на відстані до 600 км, тобто фактично може загрожувати значній частині акваторії Чорного моря.

Є інформація, що авіабаза у н.п. Гвардійському в 2016 році планує отримати морський ракетноносний авіаполк, озброєний дальніми бомбардувальниками Ту-22МЗ<sup>2</sup>.

На Кримському півострові створюється могутня система протиповітряної оборони. Зокрема, на початку 2015 року поставлено на бойове чергування зенітно-ракетні системи С-300ПМУ «Фаворит». До складу військ надійшли сучасні зенітно-ракетні комплекси «Панцирь-С1».

Протягом II півріччя 2014 року на аеродромах «Гвардійське», «Бельбек» і «Джанкой» була розгорнута 27-ма змішана авіаційна

---

<sup>1</sup> *За шесть лет ЧФ получит три десятка боевых кораблей* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://flot.com/news/navy/index.php?ELEMENT\\_ID=165800](http://flot.com/news/navy/index.php?ELEMENT_ID=165800)

<sup>2</sup> *В Крым вернется российская морская ракетноносная авиация* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://flot.com/news/navy/index.php?ELEMENT\\_ID=163804](http://flot.com/news/navy/index.php?ELEMENT_ID=163804)

дивізія командування ВПС і ППО Південного військового округу Росії. До її складу увійшли три полки: 37-й змішаний, 38-й винищувальний і 39-й вертолітний. В авіаційному парку дивізії наявні винищувачі Су-30 і МіГ-29, фронтові бомбардувальники Су-24 та штурмовики Су-34.

Серйозною загрозою для європейських країн, а не лише для України, є наміри Росії щодо розміщення на території півострова ядерної зброї. Її носіями можуть бути бомбардувальники Ту-22МЗ, ракети оперативно-тактичних ракетних комплексів «Іскандер-К» та «Іскандер-М», три дивізіони яких передбачається розгорнути в Криму, а також ракети берегового ракетного комплексу «Бастіон».

Згадані наміри Росії підтверджуються, зокрема, тим, що на півострові створюється підрозділ 12-го Головного управління Міністерства оборони РФ, який займається зберіганням, перевезенням та обслуговуванням саме ядерних боєприпасів. Нині під його керівництвом відновлюється сховище ядерних боєприпасів (об'єкт «Феодосія-13» та «Об'єкт 712») в урочищі Кизилташ, розташованому на відстані 18 км від м. Судака<sup>1</sup>.

Розгортання Росією ядерної зброї на українській землі порушує без'ядерний статус України, умови Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та штучно виводить Україну за межі цього договору<sup>2</sup>.

На території Криму проводяться інтенсивні роботи з відновлення об'єктів військової інфраструктури, зокрема облаштовуються військові аеродроми у н.п. Гвардійському, Жовтневому, Веселому, Джанкої, Саках.

За висновками вітчизняних та іноземних військових експертів і керівництва НАТО, склад угруповання російських збройних сил в Криму, його озброєння та особливості підготовки свідчить про спрямованість угруповання на здійснення наступальних дій.

Це підтверджується і змінами в структурі військ на Кримському півострові. Так, у м. Джанкої планується розгорнути 97-ий десантно-штурмовий полк зі складу 7-ої гірської десантно-штурмо-

<sup>1</sup> Росія готує в Криму місце для ядерних боєприпасів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/04/15/7064831/>

<sup>2</sup> Олександр Турчинов: Ядерна загроза з боку Росії – реальність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/oleksandr\\_turchinov\\_yaderna\\_zagroza\\_z\\_boku\\_rosiii\\_realnist\\_2054841](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/oleksandr_turchinov_yaderna_zagroza_z_boku_rosiii_realnist_2054841)

вої дивізії, що дислокується у містах Новоросійську, Ставрополі та Анапі<sup>1</sup>. Десантно-штурмові з'єднання та частини призначені виключно для наступальних дій і дезорганізації оборони противника. Їхня техніка використовується для висадки в ближньому тилу противника переважно посадочним способом з вертольотів. Тому не випадково на аеродромі «Джанкой» базується 39-ий вертолітний полк, який має близько 30 транспортних вертольотів Мі-8АМТШ і бойових вертольотів Мі-35М, призначених для перевезення десанту й вогневої підтримки його дій на полі бою.

Водночас у Криму зростає чисельність російської морської піхоти. Крім її 810-ої окремої бригади, яка й раніше була в складі Чорноморського флоту Росії в м. Севастополі, влітку 2014 року в м. Феодосії сформовано 501-ий окремий батальйон морської піхоти<sup>2</sup>.

Значна увага надається нарощуванню в Криму сил і засобів розвідки. Так, зокрема, в грудні 2014 року в м. Севастополі сформовано 127-му окрему бригаду розвідки. Того самого року в складі морської авіації Чорноморського флоту створено загін безпілотних літальних апаратів (*дали* – БПЛА). На його озброєння надійшли, зокрема, БПЛА «Орлан-10». До кінця 2015 року цей загін буде перетворено в полк БПЛА. Новітні багаточільові комплекси радіорозвідки та радіоелектронного придушення «Инфауна», «Ртуть-БМ», «Мурманск» та інші системи отримав 475-й окремий центр радіоелектронної боротьби<sup>3</sup>.

До кінця 2015 року Росія передбачає створити в Криму окрему частину військ інформаційних операцій. Її завданнями має стати порушення роботи інформаційних мереж противника в системі управління, а також забезпечення кібербезпеки власних інформаційних мереж<sup>4</sup>.

Спостерігається тенденція посилення угруповання російських військ у північній частині Криму. Так, у н.п. Перевальному

---

<sup>1</sup> ВДВ сообщили о планах развернуть в Крыму десантно-штурмовой полк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lenta.ru/news/2015/07/30/dshp/>

<sup>2</sup> В Крыму воссоздана военно-морская база российского флота [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lenta.ru/news/2014/12/21/krym/>

<sup>3</sup> Болтенков Д. Крепость Крым / Д. Болтенков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vpk-news.ru/articles/24412>

<sup>4</sup> В Крыму создадут Войска информационных операций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2015/04/17/reg-kfo/voyska-anons.html>

сформовано 126-ту окрему бригаду берегової оборони чисельністю близько 2 тис. солдат та офіцерів, з яких 90 % – контрактники. Вона має у своєму складі танковий батальйон, мотострілецькі та гірськострілецький батальйони, артилерійський і реактивний дивізіони й інші підрозділи. На озброєнні бригади понад сотня одиниць бронетехніки, зокрема близько 40 танків Т-72Б, понад 50 артсистем різних типів.

У м. Сімферополі базується 8-ий окремий артилерійський полк прикриття берегової лінії чисельністю близько 700 військовослужбовців. На його озброєнні майже 60 артсистем, зокрема протитанкові комплекси «Хризантема», 152-мм гаубиці «МСТА-С» і «МСТА-Б», ракетні системи залпового вогню (*дали* – РСЗВ) «Горнадо-1»<sup>1</sup>.

На передових позиціях уздовж розмежувальної лінії між АР Крим та Херсонською областю розгорнуто до чотирьох ротних тактичних груп морської піхоти й берегової оборони Чорноморського флоту, посилені артилерією, підрозділами протиповітряної оборони, протитанковими засобами, підрозділами військової розвідки й радіоелектронної боротьби, а також підрозділами спеціального призначення.

У резерві на тактичній глибині в польових таборах, а також у пунктах постійної дислокації утримуються три батальйонні тактичні групи й не менше ніж одна ротна тактична група зі складу берегових військ Чорноморського флоту РФ і повітряно-десантних військ збройних сил Росії.

З огляду на зазначене, є підстави прогнозувати, що чергова масштабна агресія Росії проти України може мати потужну військово-морську компоненту, яка діятиме безпосередньо із Криму. Її сили й засоби виконуватимуть завдання щодо порушення наших морських комунікацій, знищення кораблів Військово-Морських Сил і Державної прикордонної служби України. Досить вірогідною є можливість проведення Росією морської десантної операції за спільної участі в ній сил її Чорноморського флоту, з'єднань сухопутних військ, повітряно-десантних і десантно-штурмових частин, а також ударної авіації. Об'єктами ударів можуть стати міста Маріуполь, Бердянськ, Генічеськ, Херсон, Оде-

<sup>1</sup> *Крымский бастион год спустя* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraina.ru/analytics/20150319/1012454748.html>

са, Ізмаїл та інші приморські об'єкти, передусім морські порти. У багатьох випадках успіх морської десантної операції залежатиме від скоординованих за часом дій у цих містах і на об'єктах сепаратистських сил і диверсійно-розвідувальних груп, підготовлених і забезпечених спецслужбами Росії.

Необхідно констатувати, що на сьогодні наші Військово-Морські Сили не мають необхідних сил і засобів для ефективного виконання завдань щодо забезпечення територіальної цілісності, політичної й економічної незалежності України, непорушності її державного кордону в Чорному та Азовському морях, захисту інших національних інтересів у сфері військово-морської діяльності держави, відсічі можливої російської агресії на півдні країни з морських напрямків тощо. І це є значним викликом для воєнної безпеки України.

### *Східний напрямок*

У результаті агресії Росії проти України, діяльності створених нею незаконних збройних формувань, бойовиків і найманців окремі райони Донецької та Луганської областей опинилися окупованими. Під контроль окупаційних сил потрапило близько 14,6 тис. км<sup>2</sup> території України, що складає 27,4 % загальної площі Донецької й Луганської областей. За час конфлікту загинуло понад 8 тис. українців, з яких близько 6 тис. – мирні мешканці. Понад 1,5 млн жителів Донбасу були змушені залишити свої оселі та переїхати до інших безпечних регіонів України<sup>1</sup>.

Для реалізації агресивних планів на сході України було створено могутнє угруповання російсько-терористичних військ. Станом на кінець серпня 2015 року його чисельністю становила до 45 тис. осіб. На озброєнні угруповання нараховувалося близько 600 танків, 1430–1450 бойових броньованих машин (*далі* – ББМ), майже 770 артилерійських систем, зокрема 250–280 РСЗВ.

На озброєнні 14-ти російських батальйонно-тактичних і 6-ти ротно-тактичних груп на Донбасі чисельністю близько 8,5 тис. осіб було 190 танків, близько 500 ББМ, 230 артилерійських систем.

---

<sup>1</sup> *Виступ* Президента України на загальних дебатах 70-ї сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zagalnih-debatah-70-yi-sesiyi-36057>

Із вересня 2014 року в так званих ДНР і ЛНР за безпосередньої участі Росії було розпочато реорганізацію «Народного ополчення Донбасу» в «Збройні сили Новоросії». В окупованих районах Донецької області вони зводилися в 1-ий армійський корпус (дали – АК), в Луганській області – у 2-ий АК. У жовтні 2014 року «Армію республіки ЛНР» перейменовано у 2-ий АК «Народної міліції ЛНР».

Зведення наявних бандформувань у військові структури, в яких передбачено принцип єдиноначальності, з початку зустріло жорсткий опір з боку значної кількості керівників загонів «народного ополчення», найманців і місцевих бойовиків. Найбільш гостре протистояння простежувалося в ЛНР. Головна боротьба точилася між «центральною владою глави ЛНР» І. Плотницького та ватажками бойовиків, які побудували «феодалні вотчини» в різних районах цієї «республіки». На фінальному етапі після безрезультатних перемовин було проведено «зачистку» найвпливовіших поміж «ополчення» ватажків. За оцінками незалежних експертів, вона здійснювалася російською ФСБ і спецназом у різні способи, зокрема й фізичного знищення. Так, наприкінці 2014 року змусили відмовитися від командування «горлівським ополченням» і покинути м. Горлівку громадянина Росії І. Безлера (позивний «Бес»). У січні 2015 року було знищено начальника штабу мотострілецької бригади Щ. Беднова (позивний «Бетмен»). У березні того самого року був заарештований російськими правоохоронцями та ув'язнений у слідчий ізолятор м. Санкт-Петербурга колишній «міністр оборони ЛНР» О. Бугров. Пізніше, в травні, було знищено командира батальйону «Призрак» О. Мозгового.

Російським «кураторам» вдалося зламати опір «козаків», які не визнавали керівництво І. Плотницького. У квітні 2015 року відбулася «генеральна зачистка» бойовиків «Всевеликого війська Донського» в містах Стаханові, Антрациті, Первомайську. Після цього з лояльних «козаків» було сформовано мотострілецький козацький полк у складі 2-го АК.

Після низки організаційних заходів було заявлено про створення 1-го та 2-го АК відповідного складу<sup>1</sup>. Нині спостерігається

<sup>1</sup> *Окупаційний* корпус ЗС РФ на території України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gur.mil.gov.ua/content/russia-armed-aggression-against-ukraine.html>



процес змін у цих структурах. На сьогодні передчасно ототожнювати дані «корпуси» зі справжніми військовими формуваннями. З огляду на особливості їх комплектування й нинішній стан, у них ще тривалий час переважатимуть елементи «партизанщини» з характерними для неї внутрішніми конфліктами, недисциплінованістю, низьким рівнем вишколу тощо. Тому найближчим майбутнім можна очікувати неконтрольованих російськими «кураторами» агресивних дій з боку окремих загонів згаданих «корпусів» проти українських військових і правоохоронців.

Основою «армійських корпусів» ДНР і ЛНР є окремі бригади, сформовані за російським зразком, але значно меншими за штатом.

Управління й забезпечення 1-го та 2-го АК здійснюються спеціально створеним 12-им командуванням резерву Південного військового округу збройних сил Росії, штаб якого розташований у м. Новочеркаську Ростовської області.

Командний склад на рівні управління АК і бригад укомплектований переважно кадровими офіцерами або офіцерами запасу збройних сил Росії. Але є й частина офіцерів запасу Збройних Сил та інших силових структур України – мешканців Донбасу.

Близько 30–35 % сержантського й рядового складу армійських корпусів становлять місцеві жителі. Із кінця 2014 року спостерігалася тенденція щодо якісних змін у новому поповненні «армій» ДНР і ЛНР: на відміну від початкового періоду створення «народного ополчення», коли його більшість становили люмпени, лави «нової армії» почали поповнюватися представниками ще до недавнього самодостатніх верств населення. Цьому здебільшого сприяли:

- можливість отримувати 3–5 тис. грн щомісяця (в умовах відсутності будь-якого іншого способу заробітку це було суттєвим стимулом);
- упевненість у відсутності кримінальної відповідальності за участь у незаконних збройних формуваннях, оскільки була надія на захист з боку Росії.

Однак уже з весни 2015 року зазначена тенденція почала змінюватися. Через брак коштів у російському бюджеті скоротилося фінансування «республік Донбасу», що призвело до відповідного зменшення рівня грошового утримання, а іноді й затримки виплат бойовикам.

Проте основним чинником впливу на комплектування «армій ДНР і ЛНР» стали зміни в політиці Кремля. Заяви й політичні заходи російського керівництва протягом останнього часу сприймаються більшістю бойовиків як втрата надії на можливість реалізації «кримського сценарію» щодо Донбасу. Самозване керівництво ДНР і ЛНР під диктовку Кремля<sup>1</sup> вже не наполягає на суверенитеті «республік», а погоджується становленню їх як «невід'ємної складової частини України з особливим статусом». Проект «Новоросія» тимчасово знятий Москвою з порядку денного.

Зазначене обумовило зростання невпевненості щодо своєї подальшої долі не лише поміж рядових бойовиків, а й поміж керівництва незаконних збройних формувань. Це призвело до дезертирства місцевого населення з лав «армій» ДНР і ЛНР, зменшилася кількість бажаючих поповнити їх чисельність і збільшився відплив чоловіків призовного віку за межі кризового регіону.

Необхідно звернути увагу на ще одну важливу ознаку відкоригованої російської політики. За останній час тема Донбасу в офіційних засобах масової інформації Росії поступово замінюється темою допомоги Сирії. Значна частина експертів вбачає в такій зміні інформаційних пріоритетів визнання факту геополітичної поразки російської політики відносно України. РФ не вдалося забезпечити контроль над Україною та створити могутнє інтеграційне об'єднання на сході Європи (Росія, Україна, Білорусь і, можливо, Казахстан). Навпаки, своєю агресією проти нашої держави, анексією Криму та розпалюванням конфлікту на сході України Росія остаточно втратила Україну як свого визначального стратегічного партнера на теренах колишнього СРСР<sup>2</sup>.

Згадані чинники негативно позначилися й на наборі нових найманців на території Росії. На відміну від 2014 року, якість їх підготовки (передусім військової) значно погіршилася, кількість

---

<sup>1</sup> *Обеспечение безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ в свете событий, связанных с Украиной* : выступление Постоянного представителя Российской Федерации при ОБСЕ А. В. Келина на специальной сессии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.mid.ru//brp\\_4.nsf/newslne/4D2688349AD0A3A643257E6D0064FB4F](http://archive.mid.ru//brp_4.nsf/newslne/4D2688349AD0A3A643257E6D0064FB4F)

<sup>2</sup> *Андрей Пионтковский*: Путину придется высказывать из сирийской войны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.svoboda.org/content/transcript/27279148.html>

бажаючих узяти участь у бойових діях на Донбасі зменшилася. Тому в зону конфлікту відправляють навіть тих, хто не проходив військової служби. Для такого контингенту організовано трижневі курси в Ростовській області та в Криму для отримання початкових військових навичок перед відправленням на Донбас.

Крім того, в деяких збройних загонах «армій республік», зокрема в дислокованих у м. Горлівці, спостерігається масове неповернення російських найманців, які відбули в Росію у відпустку.

Зазначене спричинило певне зменшення загальної чисельності особового складу російсько-терористичних військ на Донбасі<sup>1</sup>. Проте чисельність наявних військ та їх озброєння створюють серйозну воєнну загрозу для України. У результаті аналізу заходів російського керівництва щодо формування, оснащення та підготовки «армій ДНР і ЛНР» можна дійти висновку, що Кремль планує в майбутньому максимально зменшити присутність своїх військових підрозділів на Донбасі, замінивши їх підготовленими загонами сепаратистів. Для реалізації таких планів російськими «кураторами» запроваджено наближену за формою до російської систему бойової підготовки цих загонів.

Нині на окупованих територіях України та поблизу українського кордону сформовано понад 100 навчальних центрів, баз і курсів, де російські інструктори готують бойовиків і найманців. З них у прикордонних районах Росії розміщено близько 40 таких навчальних центрів і понад 10 – на території Криму<sup>2</sup>. У цих центрах здійснюється індивідуальна підготовка бойовиків та підготовка екіпажів різних видів озброєння й військової техніки, а також спеціалістів з їх обслуговування. Зокрема, в м. Ростові-на-Дону діє навчальний центр з підготовки диверсійно-розвідувальних груп.

Привертає увагу висока інтенсивність проведення тактичних навчань з бойовою стрільбою за участю великої кількості танків, артилерії й іншої військової техніки та озброєння, що потребує

---

<sup>1</sup> *Тимчук* розповів, скільки на Донбасі та в Криму російських військ і техніки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://espresso.tv/news/2015/08/26/tymchuk\\_rozpoviv\\_\\_skilky\\_na\\_donbasi\\_ta\\_v\\_krymu\\_rosiyskykh\\_viysk\\_i\\_tekhniky](http://espresso.tv/news/2015/08/26/tymchuk_rozpoviv__skilky_na_donbasi_ta_v_krymu_rosiyskykh_viysk_i_tekhniky)

<sup>2</sup> *Збройна* агресія Російської Федерації проти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gur.mil.gov.ua/content/russia-armed-aggression-against-ukraine.html>

значних витрат пального і боєприпасів. Паралельно функціонує система підготовки командирів рот, батальйонів і бригад на командно-штабних тренуваннях та навчаннях; розпочато створення і військових навчальних закладів. Так, керівництво ДНР оголосило про формування загальновійськового училища, яке має увійти до складу 1-го АК.

Зазначене свідчить про намагання РФ створити на окупованій території Донбасу боєздатне угруповання, яке б постійно створювало воєнну загрозу Україні в східному регіоні навіть після скорочення там присутності російських військ.

Крім того, можна дійти ще одного важливого висновку. Заходи, що вживаються за сценарієм Росії на окупованій нею території Донбасу, жодним чином не співвідносяться зі статусом автономії ДНР і ЛНР у складі України, на наданні якого наполягає РФ. Особливо це стосується започаткування системи військової освіти, прикладом чого є плани щодо створення згаданого військового училища.

Навіть після виведення російських військ і найманців із цієї території України, а також роззброєння незаконних груп, що передбачено Комплексом заходів з імплементації Мінських домовленостей (*далі* – Комплекс заходів), там залишиться значна кількість навчених військовій справі людей. Загони так званої народної міліції, створення яких передбачено Комплексом заходів, та різноманітні військово-патріотичні громадські організації зможуть відігравати роль організаційного ядра з мобілізації та формування збройних загонів у випадку нової кризи. Матеріально-технічне забезпечення цих загонів (зокрема їх озброєння та забезпечення боєприпасами) візьме на себе угруповання російських військ, що дислокується на кордоні з Україною. За певних обставин воно може надати їй безпосередню військову підтримку, не виключено, що й у спосіб нової збройної агресії проти України.

Нині це угруповання російських військ налічує близько 50 батальйонно-тактичних груп, чисельністю понад 53 тис. осіб<sup>1</sup>. Воно створювалося протягом 2014 року – першої половини 2015 року під легендою проведення військових навчань. Його склад постій-

---

<sup>1</sup> *Олександр Турчинов*: Росія сконцентрувала на Донбасі ресурс, що дозволяє перейти в наступ у будь-який час [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/news/2255.html>

но змінювався на ротаційній основі та включав відповідні з'єднання й частини всіх військових округів Росії, а також підрозділи морської піхоти флотів.

На подальшу перспективу Генеральний штаб Росії планує посилювати угруповання військ у прикордонних з Україною районах на постійній основі. Для цього, зокрема, розпочато будівництво двох військових баз: поблизу м. Валуйків Білгородської області – за 20 км від українського кордону, а також у районі м. Богучара Воронежської області – за 45 км від нашого кордону. Крім того, в останньому зі згаданих міст сплановано розмістити нещодавно сформовану в складі Західного військового округу Росії 1-шу окрему танкову бригаду.

Аналіз воєнно-політичної обстановки, що склалася нині на сході України, свідчить про збереження довгострокової воєнної загрози нашій державі. Разом з тим малоімовірно, що в найближчий період вона може набути форми широкомасштабної агресії. Зазначені висновки ґрунтуються на такому.

За останній рік бойовий потенціал Збройних Сил України значно зріс. Крім того, на лінії зіткнення з російсько-терористичними військами українською стороною створено систему інженерних укріплень. За таких умов забезпечити успіх проведення широкомасштабного наступу наявним угрупованням військ без суттєвих втрат особового складу агресор може лише із застосуванням бойової авіації. А в такому випадку безпосереднє втручання російських військ у воєнний конфлікт стане остаточно очевидним. У відповідь на це західні країни з високою ймовірністю введуть нові санкції проти Росії, що може призвести до формування небезпечного рівня кризового стану в її економічній і соціальній сферах.

Крім того, широкомасштабна агресія завжди супроводжується масовими жертвами та значним руйнуванням населених пунктів, промислових об'єктів та іншої інфраструктури, а наслідком є окупація захоплених районів. Відповідно, Росія змушена буде взяти на себе утримання багатомільйонного населення східного регіону України й відбудову зруйнованих об'єктів. А в наявних на сьогодні умовах у неї немає на це необхідних сил і ресурсів.

Найімовірніше, стратегія дій Росії на сході нашої держави полягатиме в нарощуванні військового потенціалу ДНР і ЛНР, «монтажу» їх в Україну (з «особливим статусом») для вико-

ристання разом з іншими засобами впливу з метою руйнування України як єдиної держави.

Однак неприпустимо повністю виключати можливість проведення Росією широкомасштабної агресії. Кремль за останні роки неодноразово демонстрував прийняття низки стратегічних рішень на межі авантюри. Від повторення такої практики Україна не застрахована.

### *Південно-західний напрям*

Самопроголошена Придністровська Молдавська Республіка (далі – ПМР) залишається досить складним утворенням і в політичному, і в економічному сенсі. За час, що минув від проголошення в серпні 1991 року незалежності в ПМР створено всі атрибути державної влади: є так звані президент, уряд, парламент, національний банк, власна валюта, відповідні силові міністерства – оборони, державної безпеки, внутрішніх справ, прокуратура, судова система тощо. Однак міжнародного визнання «республіка» так і не отримала. Її незалежність не визнає жодна країна – член ООН, а зважати на таке визнання з боку Абхазії, Південної Осетії та Нагірного Карабаху немає сенсу, оскільки вони самі мають невизначений статус.

Невизначеність статусу ПМР створює значні перешкоди розвитку її економіки. Як наслідок, дефіцит у державному бюджеті «республіки» складає понад 60 % і перекривається переважно завдяки російським дотаціям. Це при тому, що Тирасполь не платить РФ за енергоресурси, борг за які вже досяг 5 млрд дол. США.

У 2015 році Росія вперше, посилаючись на власні економічні труднощі, не надала фінансування Придністров'ю, керівництво якого просило в неї 100 млн дол. США на виплату пенсій та інших соцвиплат<sup>1</sup>.

Варто зазначити, що на початку цього року в політиці Росії щодо Придністров'я намітилися певні зміни. Заступник міністра закордонних справ РФ Г. Карасін у своєму виступі в Держдумі Росії в січні 2015 року зазначив, що «Придністров'я як наш партнер має бути особливим районом з особливими гарантіями статусу в

---

<sup>1</sup> Росія припинила фінансування Придністров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zaxid.net/news/showNews.do?rosiya\\_pripinila\\_finansuvannya\\_pridnistrovya&objectId=1338236](http://zaxid.net/news/showNews.do?rosiya_pripinila_finansuvannya_pridnistrovya&objectId=1338236)

межах єдиної Молдавської держави». На думку експертів, це може свідчити про те, що Москва відмовляється від раніше запропонованого нею проекту молдавсько-придністровського врегулювання у спосіб федералізації Молдови та готова «здати» ПМР Кишиневу на умовах збереження унітарного статусу Республіки Молдова<sup>1</sup>.

Попри зазначене, на сьогодні залишається актуальною оцінка Європейського суду з прав людини 2004 року про перебування Придністров'я «під ефективною владою або, щонайменше, під вирішальним впливом Російської Федерації»<sup>2</sup>.

Тому не випадково Росія намагається максимально використати свого сателіта як воєнно-політичний подразник на південному заході України. Задля цього з початком агресії на Донбасі російська пропаганда розпочала активно нарощувати антиукраїнські настрої в Придністров'ї.

Однак в умовах погіршення економічної ситуації в «республіці» невдоволення населення більше спрямоване на діяльність власного уряду та особисто президента ПМР. За таких умов керівництво «республіки» посилило заходи внутрішньої безпеки для запобігання виявам громадського невдоволення.

Незважаючи на традиційно сильні проросійські настрої в Придністров'ї, у його політичних колах і в більшості суспільства агресивність відносно України особливо не простежується. Крім іншого, цьому сприяє й діяльність громадських організацій в українській діаспорі, чисельність якої становить майже третину загальної чисельності населення ПМР.

Не несе серйозної воєнної загрози для нашої країни й армія ПМР. Чисельність її регулярних військових частин становить близько 7 тис. осіб і майже тисяча перебуває в добровольчих козачих загонах. У складі армії чотири мотострілецькі бригади, артилерійська та зенітно-артилерійська бригади, авіаційний загін, спеціальні частини та один козачий полк. Крім того, в підпорядкуванні міністерства внутрішніх справ перебуває окрема бригада особливого призначення «Дністер», а в складі міністерства дер-

---

<sup>1</sup> МИД РФ: Приднестровье «должно быть районом в рамках единой Молдавии» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/polit/1888423.html>

<sup>2</sup> Case of Ilascu and others v. Moldova and Russia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>

жавної безпеки – спеціальний батальйон «Дельта». На озброєнні армії ПМР 18 танків Т-64, близько 100 БТР-60 і БТР-70 і така само кількість різних артилерійських систем і мінометів. У складі авіаційного загону вертольоти Мі-8 та Мі-6. Резервістами, або народним ополченням, є близько 80 тис. осіб.

Стан озброєння та рівень підготовки армії ПМР не дають їм можливості проводити масштабні самостійні наступальні операції.

На території ПМР розташована Оперативна група російських військ (*далі* – ОГРВ) чисельністю близько 1,5 тис. осіб. Стверджується, що її основним завданням є охорона військових арсеналів, що залишилися від радянської армії в с. Колбасна. В умовах ускладнення ситуації довкола Придністров'я значно підвищилася інтенсивність бойової підготовки підрозділів ОГРВ, зокрема проведення польових виходів, бойових стрільб тощо.

Російські війська на території ПМР представлені також миротворчими підрозділами чисельністю близько 300 осіб, що здійснюють контроль за ситуацією в зоні молдавсько-придністровського конфлікту.

Із посиленням Молдовою прикордонного та міграційного режимів, а також із денонсацією Україною міжурядової угоди про транзит територією нашої держави російських військових формувань до Придністров'я, у російській стороні виникли складнощі з ротацією військовослужбовців і матеріально-технічним забезпеченням ОГРВ<sup>1</sup>.

У разі повного блокування Придністров'я з боку Молдови та України поглиблення соціально-економічної кризи в ПМР (або іншої кризової ситуації) можна очікувати на спробу Росії посилити ОГРВ десантними підрозділами. Варіанти реалізації цього можуть бути різними: від прориву морського десанту з боку Чорного моря Дністровським лиманом до повітряного десанту на Тираспольський аеродром.

На сьогодні військові підрозділи ОГРВ та російські миротворчі підрозділи не мають на своєму озброєнні бронетанкової техні-

---

<sup>1</sup> *Про денонсацію* Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про транзит через територію України військових формувань Російської Федерації, які тимчасово знаходяться на території Республіки Молдова : закон України від 21.05.2015 р. № 463-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/463-19>



ки, артилерійських систем та іншого важкого озброєння, що не дозволяє використовувати їх в наступальних операціях без зовнішньої військової підтримки. Разом з тим зазначені підрозділи спільно з військовими частинами армії ПМР можуть бути використані Москвою під час проведення морської десантної операції для підтримки сепаратистського руху в приморських районах України на об'єктах дії десанту.

Нині основні загрози Україні від підконтрольного Росії «придністровського анклаву» полягають в диверсійно-розвідувальних діях російських спецслужб у південних регіонах нашої держави, контрабанді зброї, організації й забезпеченні сепаратистських рухів та їхніх терористичних груп, проведенні інформаційно-пропагандистських акцій задля дестабілізації суспільно-політичної обстановки.

### *Пріоритетні напрями протидії воєнним загрозам Україні*

З огляду на нинішню воєнно-політичну обстановку та ефективність заходів з нейтралізації воєнних загроз, що вживаються керівництвом нашої держави спільно із західними партнерами, можна прогнозувати припинення найближчим часом бойових дій на сході України, а також зниження в короткостроковому періоді ймовірності широкомасштабної російської збройної агресії із Криму.

Однак українсько-російські відносини залишаються в кризовому стані на рівні політичного, економічного та навіть соціального антагонізму. Залишається й реальна загроза нової фази російської збройної агресії в середньостроковій перспективі. Нині є підстави очікувати переходу до латентної форми «війни», метою якої буде дестабілізація соціально-політичної обстановки в Україні, економічне її виснаження, зрив реформ в економічній, соціальній та інших сферах діяльності держави.

Основними формами силових дій проти України або заходами з підготовки до них можуть бути диверсії; терористичні акти; провокування масових заворушень, міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів; створення незаконних воєнізованих або збройних формувань та закладення зброї й боєприпасів у різних регіонах нашої держави; збройні інциденти на українсько-російському кордоні, на лініях розмежування із Кримом, ДНР і ЛНР, а також з боку Придністров'я.

Характер цих загроз і специфіка форм боротьби в латентній «війні» вимагають надання пріоритету контррозвідувальній діяльності, першочерговими завданнями якої мають бути протидія терористичній та іншій діяльності спеціальних служб Росії, антидержавних організацій і сепаратистських рухів, спрямованої на дестабілізацію ситуації в Україні, а також діяльності легальних і нелегальних резидентур розвідувальних органів РФ на території України.

Не менш важливим завданням має бути проведення операцій з ліквідації незаконних воєнізованих і збройних формувань, пошуку й вилучення закладок зброї та боєприпасів. Такі операції плануються та проводяться за участю правоохоронних органів, Національної гвардії, а також з'єднань і частин Збройних Сил України. Теорія їх підготовки та практика проведення потребують значного вдосконалення.

Збільшення обсягу завдань контррозвідувальних органів та їх специфіка потребують перегляду чисельності й організаційної структури цих органів, а особливо оснащення їх сучасними спеціальними технічними засобами.

Воєнні конфлікти в Криму та на сході України ознаменували початок ери війн, які часто називають гібридними. За етапами зародження та проведення, а також задіяними в них силами, засобами й формами боротьби вони суттєво відрізняються від «класичних» війн. Варто лише зазначити, що головну роль у них, особливо на початковому етапі, відіграють іррегулярні формування. Широко задіюється протестний потенціал окремих верств місцевого населення. Особливого значення набуває боротьба в інформаційному та кібернетичному просторах. Участь у конфлікті регулярних збройних сил має здебільшого прихований характер. Перевага надається силам спецоперацій, диверсійно-розвідувальних груп і підрозділів різних видів розвідки.

Ефективна протидія агресору в таких війнах потребує передусім вивчення їх специфіки, аналізу форм і способів дій агресора, розроблення теорії застосування в них Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, що залучаються до оборони держави. На основі цього має бути внесено зміни до доктрини підготовки та застосування Збройних Сил, бойових статутів, програм бойової підготовки й інших документів.

Варто звернути увагу на актуальність розроблення та практичне опрацювання теорії проведення міжвідомчих операцій (за участю Збройних Сил, Національної гвардії, відповідних правоохоронних органів, розвідувальних органів і спеціальних служб), зокрема превентивної операції, спрямованої на локалізацію дій деструктивних сил усередині держави на етапі зародження конфлікту.

Одним із пріоритетів розвитку оборонного потенціалу держави має бути питання розвідки. Це стосується насамперед підрозділів і засобів радіо- й радіотехнічної розвідки. Не менш важливим є формування та підготовка розвідувальних підрозділів військової розвідки тактичного рівня в батальйонних тактичних групах і механізованих (танкових, артилерійських) бригадах.

Необхідно також пришвидшити формування та оснащення Сил спеціальних операцій як одного з найефективніших інструментів у сучасних гібридних воєнних конфліктах.

Одним із суттєвих недоліків, що виявився під час проведення антитерористичної операції на Донбасі, стала низька ефективність (а в багатьох випадках повна відсутність) інформаційно-психологічного впливу на російсько-терористичні війська та місцеве населення окупованих територій. Неукомплектованість відповідними фахівцями спеціальних підрозділів, низький рівень їх підготовки, а особливо морально застарілі засоби інформаційно-психологічного впливу не дозволили якісно виконати зазначену функцію. Одним із першочергових завдань у вирішенні цієї проблеми є оснащення та освоєння згаданими спеціальними підрозділами сучасних засобів інформаційно-психологічного впливу: друкарських засобів; рухомих радіо- й телецентрів; звукомовних станцій для роботи на тактичному рівні. Крім того, має бути створено систему підготовки та розповсюдження відеофільмів, аудіоматеріалів та інших носіїв відео- й аудіоінформації, розрахованих на переконання або навіювання у різних ситуаціях воєнного конфлікту й на різну аудиторію. Особливої уваги потребує максимальне використання широкого арсеналу технологій інформаційно-комунікативного впливу через інфраструктуру інтернету.

3-поміж першочергових завдань, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки України, необхідно виділити такі.

1. Уточнення планів дислокації Збройних Сил та інших військових формувань України, передбачення в них посилення уг-

руповання військ на північному, східному, південному й південно-західному напрямках. Потребують також уточнення плани оперативного обладнання відповідних районів території держави з метою створення сприятливих умов для виконання Збройними Силами й іншими військовими формуваннями України завдань з відбиття можливої агресії з боку Росії.

2. Вжиття комплексу заходів із посилення оборони України з морського південного напрямку, які забезпечили б розгортання в короткостроковій перспективі протикорабельних ракетних комплексів наземного, корабельного та авіаційного базування для боротьби з надводним флотом противника, особливо його морськими десантами на переході морем.

У межах вирішення цього завдання Україна має продовжити переговори із західними партнерами, насамперед із США – стратегічним партнером нашої держави та одним із гарантів її безпеки за Будапештським меморандумом, – стосовно постачання в межах програм військової допомоги іноземним державам (*FMA* чи *FMS*) протикорабельних крилатих ракет авіаційного, корабельного й берегового базування типу «Гарпун». Вони належать до оборонних систем зброї та експортуються фірмою «Боїнг» до понад тридцяти іноземних країн.

Крім того, потребує вирішення питання щодо збільшення в складі ВМС ЗСУ Сил берегової оборони як основи оборони баз ВМС у містах Херсоні, Миколаєві, Одесі, Ізмаїлі та інших морських портів від можливих дій російських морських десантів, сили й засоби яких наращуються в Криму.

Ці та інші заходи має бути втілено в положеннях Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, а також у державних програмах розвитку його складників.

## 2.2. Особливості проведення антитерористичної операції

У квітні 2014 року в регіоні розпочалася ескалація насильства, коли озброєні групи проросійських активістів почали захоплювати адміністративні будівлі та відділи міліції в містах Донбасу, зокрема у Слов'янську, Артемівську та Краматорську. Водночас на кордоні з Україною фіксувалося накопичення підрозділів ро-

сійських військових (близько 50 тис. осіб із великою кількістю важкої техніки), а дії незаконних збройних формувань свідчили про те, що ними командують професійні військовослужбовці та представники іноземних спецслужб, а їхні наміри мають на меті зміну територіальної цілісності України (у спосіб створення «самостійних держав» або приєднання Донбасу до РФ) або отримання такого статусу, який надавав би їм змогу мати вагомий вплив на прийняття державних рішень у зовнішньополітичній сфері та сфері національної безпеки України.

Такі дії з боку бойовиків в умовах загрози відкритої зовнішньої агресії **змусили органи державної влади вжити адекватних заходів у межах законодавства України та міжнародного права** задля забезпечення національної безпеки<sup>1</sup>, зокрема щодо стримування збройної агресії проти України та відсічі їй<sup>2</sup>, захисту конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни її у насильницький спосіб, охорони громадського порядку, захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян<sup>3</sup>, боротьби з тероризмом<sup>4</sup> тощо.

**Керуючись положеннями Конституції України, Закону України «Про боротьбу з тероризмом», українська влада прийняла рішення про проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей (далі – АТО) із залученням наявних сил і засобів Збройних Сил, Національної гвардії та Служби безпеки.**

Початковий етап АТО виявив низку проблем, що свідчили про недостатню ефективність державних органів і сил правопорядку щодо запобігання та протидії відповідним загрозам, а також про недоліки в організації їх взаємодії та управління в межах АТО.

---

<sup>1</sup> Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1399360584630698>

<sup>2</sup> Про Збройні Сили України : закон України від 06.12.1991 р. № 1934-ХІІ. – Ст. 1, абз. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>

<sup>3</sup> Про Національну гвардію України : закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>

<sup>4</sup> Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15/print1433745230225807>

Такими проблемами й недоліками, зокрема, були:

- недостатня поінформованість політичного керівництва держави про плани й наміри РФ щодо України (зокрема про ймовірність прямої збройної агресії РФ), внаслідок чого українськими органами державної влади будь-яка загроза з боку РФ не розглядалася як реальна;
- невідповідність законодавства у сфері національної безпеки, зокрема у сфері боротьби з тероризмом, наявним викликам і загрозам;
- відсутність у відповідних підрозділів силових структур (СБУ та ЗСУ) необхідного досвіду щодо практичного протистояння концепції гібридних війн;
- недостатній рівень координації з єдиного центру;
- переваги російських диверсійно-розвідувальних груп у професійній підготовці та в спеціальному оснащенні (системи зв'язку, розвідки, РЕБ);
- поширення сепаратистських настроїв серед багатьох представників місцевої влади (прикладом чого є звернення депутатів Донецької облради до центральної влади з пропозицією відмовитися від силових дій проти терористів);
- територіальний принцип комплектування підрозділів ЗС України та регіональних органів СБУ, який обмежував активність і ефективність дій військовослужбовців, що проходили службу в місцях постійного проживання їхніх сімей<sup>1</sup>.

Крім цього, вагомими чинниками, що створювали підґрунтя для реалізації планів проросійських бойовиків, найманців, підрозділів ЗС РФ і спецслужб РФ, стали:

- непослідовна протягом майже всіх років незалежності політика Української держави у сфері національної безпеки (зокрема, реформування силового сектору здійснювалося не із принципу необхідності забезпечення безпеки держави, а з кон'юнктурних міркувань);
- підтримання дій бойовиків частиною місцевого населення Донбасу, яке під впливом російської пропаганди сприймало представників силових структур України як «київську хунту», «карателів» тощо;

---

<sup>1</sup> Негативні наслідки подібного принципу комплектування були одним із чинників, що сприяв швидкій окупації АР Крим.

- відсутність (особливо на початковому етапі) будь-якої інформаційної протидії агресивним пропагандистським виявам.

У подальшому завдяки військовим успіхам України в районі проведення АТО й тиску провідних західних держав<sup>1</sup> на РФ вдалося досягти певної деескалації збройного протистояння на Донбасі.

Окремо варто зауважити, що під час цього конфлікту мало місце системне отримання терористами матеріальної й фінансової допомоги від деяких російських підприємств та установ. Зокрема, відомо, що керівництву «республіканської гвардії ДНР» погодили заявку на отримання від російського підприємства «Транснефть» 1,5 млн руб. для придбання форменого одягу, кросівок, пуховиків. **Ці та інші дії окремих підприємств і керівництва РФ слід кваліфікувати як фінансування тероризму, що є злочином і згідно з національним законодавством, і з відповідними міжнародними конвенціями** (зокрема, Міжнародною конвенцією по боротьбі з фінансуванням тероризму 1999 року). Керівники ДНР і ЛНР регулярно зустрічаються з офіційними особами РФ, зокрема з помічником Президента РФ В. Сурковим, з метою отримання вказівок і звітування про вжиті заходи. Так, 25 червня 2015 року в м. Ростові-на-Дону В. Сурков зустрівся з «депутатами народної ради ДНР». Зокрема, обговорювалося проведення місцевих виборів на Донбасі, створення «приймальні Путіна» та вжиття інших заходів пропагандистського впливу на населення регіону. Також відомо, що в РФ при військових комісаріатах організовано вербувальні пункти для відправлення бойовиків з-поміж громадян РФ на Донбас, а також пункти спеціальної підготовки бойовиків на базі ЗС РФ та за участі військових інструкторів РФ, що вказує на системну державну підтримку Російської Федерацією деструктивних процесів в Україні. Так, фінансування й інше активне сприяння тероризму в Україні з боку Російської Федерації стало характерною ознакою конфлікту на Донбасі.

Поліпшенню ситуації в районі АТО сприяли такі заходи, спрямовані на вирішення зазначених проблем:

---

<sup>1</sup> У цьому контексті важливим чинником можна вважати прийняття в грудні 2014 р. сенатом США закону про підтримку свободи в Україні, який закликає надати Україні військову допомогу та, головне, передбачає можливість введення нових санкцій проти РФ.

- створення при РНБОУ Воєнного кабінету до складу якого, крім керівництва держави, увійшло керівництво силового блоку<sup>1</sup>;
- посилення розвідувальної та контррозвідувальної діяльності на російському напрямку;
- поліпшення фінансування, а також оснащення силових відомств спеціальним спорядженням і спецтехнікою (здебільшого завдяки залученню волонтерів);
- розвиток вітчизняного виробництва військової техніки та озброєння;
- передача функцій координації та управління силами АТО Генеральному штабу ЗС та командуванню секторів;
- залучення до участі в АТО підрозділів силових структур із західних і центральних регіонів;
- формування батальйонів територіальної оборони<sup>2</sup> при обласних державних адміністраціях;
- внесення змін до чинного законодавства, спрямованих передусім на посилення відповідних повноважень державних органів – суб'єктів боротьби з тероризмом;
- зміна підходів в організації антитерористичних заходів (заходи плануються, з огляду на рівень і масштаби реальної ситуації й наявних загроз, підвищення рівня міжвідомчої координації та взаєморозуміння).

У червні 2014 року було внесено низку суттєвих змін і доповнень до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», згідно з якими, зокрема, уточнено поняття АТО як «комплексу скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України : указ Президента України від 12.03.2015 р. № 139/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/384279.html>

<sup>2</sup> Батальйони територіальної оборони (БТрО) було створено в травні 2014 р. відповідно до законів України «Про оборону України» та «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» та згідно з Указом Президента України «Про затвердження Положення про територіальну оборону України» від 02.09.2013 р. № 471/2013.

<sup>3</sup> Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом : закон України від 05.06.2014 р. № 1313-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1313-18>



Крім того, розширено склад Міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру (далі – АТЦ) при СБУ, а керівнику АТЦ надано право залучати до широкомасштабних, складних АТО в районі їх проведення сили й засоби усіх правоохоронних органів і спеціальних служб (за погодженням з їх керівниками).

Складна оперативна ситуація в районі проведення АТО в окремих районах Донецької та Луганської областей обумовила перегляд і деяких норм Кримінального процесуального кодексу України, який було доповнено окремим розділом, що передбачає особливий режим досудового розслідування<sup>1</sup>. Правоохоронні органи отримали можливість здійснювати превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності<sup>2</sup>.

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» організація та проведення АТО, а також координація діяльності суб'єктів загальнодержавної системи боротьби з терористичною діяльністю покладена на АТЦ при СБУ. Для безпосереднього управління конкретною АТО й силами та засобами, що залучаються до здійснення антитерористичних заходів, створюється оперативний штаб, очолюваний керівником АТЦ при СБУ<sup>3</sup>. Задля підвищення ефективності міжвідомчого реагування на терористичну загрозу й масштаби терористичних проявів було визначено, що управління конкретною АТО може здійснювати не лише керівник АТЦ при СБУ (за посадою є першим заступником Голови СБУ), а й перший заступник чи заступник керівника АТЦ<sup>4</sup>, який може бути представником інших державних органів

---

<sup>1</sup> *Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції* : закон України від 12.08.2014 р. № 1631-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1631-18/print1444320291503828>

<sup>2</sup> *Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години* : закон України від 12.08.2014 р. № 1630-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1630-18>

<sup>3</sup> *Про боротьбу з тероризмом* : закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/638-15/print1444314022604610>

<sup>4</sup> *Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»* : закон України від 12.05.2015 р. № 378-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/378-19/print1444320291503828>

чи силових структур. З огляду на специфіку проведення АТО на території Донецької та Луганської областей, посаду керівника АТО з травня 2014 року обіймає один із заступників начальника Генерального штабу ЗС України.

У лютому 2015 року було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», якими є тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі АТЦ при СБУ для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та для забезпечення дії Конституції й законів України, забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії диверсійним виявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення АТО<sup>1</sup>.

Задля якнайшвидшого завершення бойових дій і подальшого постконфліктного відновлення тимчасово неконтрольованих територій Україна могла б застосувати **сценарій поетапної протидії російській агресії**, що передбачає<sup>2</sup>:

- стримування та блокування агресора;
- витіснення (а за можливості відкинення) загарбника;
- трансформація українського суспільства та пострадянського простору (можливо, і світового порядку);
- переутвердження України на пострадянському просторі як захисника-миротворця.

Реалізація зазначеного сценарію вимагає відповідних **тактичних прийомів**, що формуються вже сьогодні, зокрема таких:

- зворотні тактики (або рикошетні тактики непрямої дії), коли об'єкт нападу переспрямовує енергію агресії на самого нападника, підриваючи та руйнуючи його ізсередини;
- тактика «конфліктогенного рикошету» передбачає активізацію всередині країни-агресора тих самих чинників, що спричинюють конфлікти в країнах – об'єктах нападу. Подібний тактичний прийом особливо ефективно спрацьовує, коли загарбник і його жертва є сусідами;

<sup>1</sup> Про військово-цивільні адміністрації : закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141-19/print1444314022604610>

<sup>2</sup> Горбулін В. П. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна / В. П. Горбулін, О. С. Власюк, С. В. Кононенко. – К. : НІСД, 2015. – 132 с.

- тактика «душення жертвою», відповідно до якої необхідно будь-якими можливими засобами демонструвати готовність і рішучість повернути окуповані й анексовані території, тоді загарбник буде змушений вдаватися до постійних і зростаючих витрат на їх оборону, виснажуючись морально й матеріально;
- тактика «селективної деструкції» передбачає завдання агресору не лише максимальних кількісних, а й якомога більших якісних втрат, тобто з війни до країни-агресора мають повертатися різні асоціальні елементи та кримінальні злочинці, які мають «посприяти» її культурному занепаду й деградації людського капіталу.

### 2.3. Російські спецслужби в Криму і на Донбасі: способи протидії

Росія замислювалася про анексію Криму ще з часів розпаду СРСР. Так, вже в останні роки існування Радянського Союзу під час так званого Новоогарьовського процесу здійснювалася політика підвищення статусу автономних республік. Кримська область була перетворена на Кримську АРСР 22 березня 1991 року. Тоді на найвищому рівні планувалося, що Кримська АРСР підпише угоду про Союз Суверенних Держав незалежно від Української РСР. Проводилася фальсифікація історії Криму в ЗМІ та масовій свідомості кримчан і росіян. Змінювалася демографічна ситуація на півострові, зокрема у спосіб переселення до Криму та особливо до м. Севастополя військових пенсіонерів з Росії.

Активна русифікаторська політика в Криму здійснювалася місцевим керівництвом і протягом років незалежності, зокрема в спосіб штучного обмеження можливості отримання українським населенням Криму освіти державною (українською) мовою, зменшення кількості українських навчальних закладів та закладів з викладанням українською мовою.

Усе це створювало підґрунтя для антиукраїнських, сепаратистських настроїв у Криму та сприятливе середовище для діяльності російських спецслужб. Щодо заходів, яких вживала Служба безпеки України протягом усього періоду незалежності нашої країни, то їх було недостатньо для припинення цих руйнівних процесів.

У Кремлі не заперечують, що операцію з анексії української території ретельно розробляли протягом тривалого часу. Про завчасну підготовку РФ до агресії свідчить, зокрема, прийняття уточнених стратегічних документів і суттєве збільшення видатків федерального бюджету на розбудову й переозброєння армії та флоту. Удару було завдано в той момент, коли Україна була ослаблена політичним конфліктом, а її оборона підірвана зрадництвом Віктора Януковича і його оточення.

**Формування в Україні російської «п'ятої колони», сформованої в Україні спецслужбами РФ з політиків, чиновників, бізнесменів, активістів проросійських організацій за підтримки найвищих керівників держави режиму В. Януковича, стало першим кроком у практичній реалізації сценарію Кремля з розчленування України.** До цього варіанти війни проти українців розроблялися лише в теорії й переважно ідеологами російського шовінізму – Дугінім, Кургін'яном, Прохановим та їм подібними. За допомогою власної агентури впливу Москва змогла призначити своїх людей на головні посади в безпековій сфері України: в Службі безпеки (Олександр Якименко), Міністерстві оборони (Павло Лебедєв), ВВ МВС (Станіслав Шуляк), Військово-Морських Силах (Денис Березовський).

**Протягом багатьох років Москва через свої спецслужби формувала й фінансово підтримувала проросійські партії та рухи в Криму<sup>1</sup>, які відіграли значну роль в анексії частини території України.** Саме місцеві депутати, мери й чиновники-регіонали стали головними підсобниками агресора та становили абсолютну більшість депутатів АР Крим, які голосували за анексію.

**Не оминали увагою російські спецслужби й такі специфічні організації, як байкерський клуб «Нічні вовки», що підтримувався за рахунок бюджетних коштів РФ.** Його члени були у складі так званих загонів самооборони Криму, які відіграли активну роль у подіях у Криму в лютому 2014 року. Під час анексії Криму вони з'явилися на півострові з російськими прапорами, залякували людей, які виступали проти російської інтервенції на

---

<sup>1</sup> «Русское единство», «Русский блок», громадська організація «Русская община Крыма», партія «Союз», «Славянская партия», Народний фронт «Севастополь–Крым–Россия», Кримське відділення Міжнародного молодіжного фронту «Прорыв» «Российская община Евпатории» та ін.

півострів. «Байкери» патрулювали дороги та охороняли зайняті «зеленими чоловічками» будівлі, брали участь у штурмі газорозподільної станції та в захопленні штабу Військово-Морських Сил України в м. Севастополі. У пропагандистському російському фільмі «Крим. Шлях на Батьківщину», показаному в першу річницю анексії Криму, повідомлялося, що «Нічні вовки» викрали й утримували одного з українських військових командирів.

Російські «байкери» також допомагали таємно виїхати з України та дістатися до Росії групі посадових осіб колишнього уряду України та сприяли підбору бойовиків для ДНР/ЛНР.

**Для підготовки підґрунтя анексії Криму та сепаратизму на сході України також широко використовувалися можливості РПЦ та її «агентура» в УПЦ МП.**

**Крім потужної агентурної мережі, на етапі анексії Криму на його території перебували також і російські війська, а під час спецоперації було передислоковано додаткові сили (всього близько 22 тис. військовослужбовців). Угруповання ж ЗС України в Криму на початок конфлікту нараховувало 18,8 тис. осіб. За кількісними показниками особового складу та озброєнням угруповання російських та українських ЗС були порівнянними. Проте кількість боєздатних батальйонів наземних сил РФ у 4,4 раза перевищувала показник українських підрозділів. До того ж спецслужби РФ із залученими до спецоперацій кримінальними елементами вдалися до дезінформації, шантажу, погроз, тиску, підкупу й залякування українських військових, правоохоронців та членів їхніх сімей, які перебували в Криму, що спричинило зраду значного числа з них.**

Усе це стало основними чинниками, що обумовили перебіг конфлікту в Криму.

**На тимчасово окупованій території сходу України й нині активно діють російські спецслужби.** Розпочавши із засилання на територію України терористичних груп і найманців, інспірування дій сепаратистських сил, Росія згодом перейшла до застосування в конфлікті власних регулярних військових частин. Збройний конфлікт доповнився його незмінним супутнім явищем – активізацією криміналітету.

Принижуючи мову та культуру української нації, знеславлюючи її героїв, органи державної влади РФ, російські засоби

масової інформації та комунікації й релігійні організації намагаються зруйнувати політичну ідентичність українського народу, розпалити міжетнічну й міжконфесійну ворожнечу, укорінити у свідомості українців почуття слабкості й національної меншовартості.

Російські спецслужби продовжують реалізовувати спеціальні операції проти України, спрямовані на дискредитацію української влади та її політики, підрив суспільно-політичної й соціально-економічної стабільності в країні, на руйнування процесу демократичних перетворень. Імітація демократичних процедур на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях України мала на меті створення ілюзії суспільної підтримки російських агентів впливу, намагання наділити їх повноваженнями представляти інтереси населення окремих регіонів України.

**Деескалація збройного конфлікту на Донбасі актуалізує завдання пошуку адекватних механізмів протидії невоєнним викликам і загрозам.** Константою цього процесу є безумовне забезпечення суверенітету й територіальної цілісності Української держави.

Базовими умовами подолання і воєнних (прямих), і невоєнних (прихованих) загроз і викликів національній безпеці України (зокрема у сфері державної безпеки) є такі:

- беззаперечне та всеохопне припинення вогню в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- відведення сторонами конфлікту важкого озброєння;
- виведення іноземних «добровольців», незаконних збройних формувань, воєнної техніки з території України під наглядом ОБСЄ;
- відновлення контролю за державним кордоном України з боку державної влади, забезпечення моніторингу ОБСЄ за цим процесом.

Усі наведені умови є обов'язковими для виконання відповідно до Мінських домовленостей<sup>1</sup>.

Проте невиконання цих вимог ДНР і ЛНР і гальмування ними процесу мирного врегулювання потребує від України вжиття комплексу додаткових заходів, зокрема щодо:

---

<sup>1</sup> Комплекс заходів стосовно виконання Мінських домовленостей від 12.02.2015 р.

- підготовки силових структур до можливого вторгнення терористів на територію, контрольовану українською владою;
- ізолювання сепаратистів на тимчасово окупованих територіях;
- активізації діяльності дипломатичних представництв стосовно підвищення тиску на РФ у зв'язку з невиконанням Мінських домовленостей і мобілізації надання зовнішньої допомоги Україні;
- удосконалення механізмів виконання положень Мінських домовленостей, визначення адекватних заходів реагування на їх порушення.

Окремо необхідно зазначити, що **тимчасово неконтрольована Україною ділянка державного кордону на Донбасі створює канали нелегального перетину кордону мігрантами й перевезення контрабандних товарів, зокрема зброї, наркотичних речовин тощо.**

**Суттєву загрозу становить діяльність диверсійних груп з дестабілізації ситуації в інших регіонах України (напади, пограбування, використання вибухівки тощо), що створює атмосферу незахищеності поміж населення.**

Протидію зазначеним прямим і прихованим викликам мають забезпечити такі заходи:

- активізація діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів;
- оснащення кордону сучасними технічними засобами захисту й контролю (проект «Стіна»);
- організація територіальної оборони в районах розміщення стратегічних об'єктів;
- забезпечення інформаційної протидії російській пропаганді.

Російська агресія на Донбасі зумовила також виклики соціально-психологічного характеру, що зберігатимуть свій вплив у тимчасово окупованих районах ще протягом тривалого часу. Одним з найгостріших викликів не лише для Донецької та Луганської області, а й для всього українського суспільства є **десоціалізація**. Гібридна війна, яку продовжує РФ, суттєво вплинула на соціально-економічні та соціокультурні процеси в Україні. Це стосується і демобілізованих із лав ЗСУ та Національної гвардії громадян України, і населення тимчасово окупованих територій.

На сьогодні значна частина добровольців і призваних за мобілізацією не мають постійного місця роботи й легальних джерел фінансового забезпечення своїх сімей. В умовах, коли Донбас і прилегла до нього територія перенасичені зброєю, існує загроза переходу частини захисників України, а також звільнених за результатами заходів з очищення влади співробітників правоохоронних органів у категорію асоціальних (маргінальних) елементів або до лав сепаратистів задля отримання відповідного фінансового забезпечення.

Перед органами державної влади постає невідкладне завдання розробити і вжити комплекс заходів з ресоціалізації населення Донецької й Луганської області та військовослужбовців із району проведення АТО. Ідеться насамперед про забезпечення роботою за місцем постійного проживання, медичного обслуговування та психологічної реабілітації.

Іншим наслідком російської збройної агресії на Донбасі стало **зубожіння населення**. За оцінками експертів ООН та ОБСЄ, близько 30 % населення тимчасово окупованих територій перебувають у стані абсолютної бідності: не отримують доходів навіть на рівні прожиткового мінімуму. До цієї категорії належать передусім люди похилого віку, багатодітні сім'ї, інваліди. Єдиним джерелом їх існування до останнього часу залишалася гуманітарна допомога.

Така ситуація активно використовується російськими спецслужбами та ЗМІ для підвищення протестного потенціалу населення з метою розпалювання антиукраїнських настроїв, ворожечі, подальшої дестабілізації ситуації в регіоні.

**Криміногенна ситуація в районі проведення АТО залишається напруженою.** Зростає кількість пограбувань, зокрема з використанням вогнепальної зброї. Існує загроза перетворення окремих добровольчих збройних формувань, які до сьогодні не погодилися на входження до складу ЗС та МВС України, на екстремістські, кримінальні угруповання. Криваві події біля Верховної Ради 31 серпня 2015 року засвідчили, що окремі політичні сили використовують бійців АТО з метою дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в державі.

Злиття неконтрольованих збройних формувань з радикальними політичними силами загрожує появою «другого» фронту в



гібридній війні Російської Федерації проти України, що потребує особливої уваги СБУ.

Оскільки на сьогодні діяльність органів державної влади (МВС, СБУ, ГПУ, судів та ін.) на цих територіях припинено, відповідальним за безпеку мешканців окремих районів Донецької та Луганської областей є самопроголошене керівництво ДНР і ЛНР.

**Нові виклики й загрози, що постали перед Україною з початку 2014 року, мають довготривалий характер.** В умовах комплексного характеру агресії та широкого спектру її впливу на національну безпеку України особливого значення набуває завершення формування сектору безпеки і оборони та його подальший розвиток. Оновлені Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина держави визначили основні напрями відповідної реформи. Забезпечення в межах цього функціонального об'єднання координованості дій усіх його суб'єктів, ефективного використання їх спроможностей і ресурсів є однією з головних умов успішного протистояння агресивній політиці Росії.

Задля ефективного реагування на нові невоєнні виклики й загрози нашій державі потрібно якнайшвидше вжити низку заходів:

- оновлення законодавства у сфері діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів з урахуванням досвіду проведення АТО на території Донецької та Луганської областей;
- створення ефективного розвідувального співтовариства;
- налагодження дієвого співробітництва та обміну інформацією щодо критично важливих для України проблем із партнерськими спецслужбами в контексті зовнішньополітичного курсу нашої держави на європейську інтеграцію та поглиблення співпраці з НАТО;
- подальша активізація діяльності розвідувальних органів України на російському напрямку, в близькому зарубіжжі та на міжнародній арені;
- ефективне реформування національних правоохоронних органів та спеціальних служб;
- стимулювання розвитку оборонного промислового комплексу, а також розвитку та практичної реалізації науково-технічного потенціалу країни;
- посилення боротьби з корупцією в Збройних Силах України та інших силових структурах.

#### 2.4. Від війни до миру: в латентному протистоянні з Російською Федерацією

Збройна агресія Російської Федерації проти України стала довгостроковим чинником впливу на національну безпеку нашої країни в усіх її сферах. Віднині це частина української політичної, економічної, воєнної та соціальної реальності. Унаслідок анексії Криму й тимчасової окупації РФ окремих районів Донецької та Луганської областей за підтримки та безпосередньої участі РФ протягом 2014 року було не тільки порушено територіальну цілісність нашої держави, а й піддано істотній деформації всю систему глобальної та регіональної безпеки, поставлено під сумнів систему міжнародного права. Майже всі міжнародні гарантії безпеки для України (зокрема і в межах Будапештського меморандуму) виявилися марними в умовах, коли агресором виступив один із гарантів безпеки, постійний член РБ ООН – Російська Федерація.

Україна, зіткнувшись хоч і з обмеженою територіально, однак чітко спрямованою збройною агресією РФ, продемонструвала надзвичайні результати, зберігши свій суверенітет в умовах боротьби зі значно потужнішою армією та загалом більш підготовленим противником, хоча і втратила тимчасово контроль над Кримом та окремими районами Донецької та Луганської областей.

Ескалація збройного конфлікту на Донбасі, участь у ньому кадрових військовослужбовців ЗС РФ, активна й системна воєнна та фінансова підтримка сусідньою державою бойовиків на території України змусила органи державної влади нашої країни вжити адекватних заходів у межах правового поля щодо стримування збройної агресії, захисту конституційного ладу України, цілісності її території, охорони громадського порядку, захисту й охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян.

Протистояння збройній агресії РФ вимагало від України мобілізації всього суспільства та активізації зусиль на всіх напрямках державної політики. Стимулювання оборонної промисловості, суттєве збільшення фінансування потреб суб'єктів сектору безпеки та оборони, значний сплеск національної самосвідомості українців тощо – усе це стало вагомими елементами успіху нашої країни в боротьбі за свободу та незалежність, яка триває й досі. Однак

з огляду на те, що воєнними методами вирішити конфлікт на Донбасі (надто повернути Крим) було неможливо, Україна змушена була звернутися по допомогу до країн Заходу. І лише завдяки спільним зусиллям ЗСУ, СБУ, Національної гвардії під час АТО, з одного боку, і дипломатичним засобам та активній підтримці західних країн – з іншого, вдалося досягти деескалації конфлікту й визначити способи політико-дипломатичного врегулювання ситуації на сході України під час переговорного процесу в Мінську.

Проте, з огляду на кількість військових і техніки, що й сьогодні зосереджені не лише на тимчасово окупованих територіях, уздовж російсько-українського кордону та в Придністров'ї, на поступове перетворення Криму в ядерну військову базу РФ, наміри Росії побудувати нові військові бази в безпосередній близькості до українських кордонів тощо, воєнні загрози залишаються актуальними для України в осяжній перспективі.

Зокрема, необхідно зважати на критичне для України зростання загрози нападу з моря, де вже нині Росія сконцентрувала потужну військово-морську компоненту своєї армії. Не лише схід України, а й південь залишаються в зоні ризику можливого початку нової фази російської збройної агресії. Не можна також забувати і про посилення безпеки північної й північно-східної ділянок державного кордону України.

Найбільш високою є ймовірність переходу до довготривалої латентної форми протистояння з РФ, метою якої є дестабілізація соціально-політичної обстановки в Україні, економічне виснаження останньої, зрив реформ в економічній, соціальній та інших сферах діяльності держави та створення перешкод на шляху України до ЄС та активізації співпраці з НАТО.

Активна підривна діяльність спецслужб РФ в Україні та вплив російської пропаганди сприяли реалізації агресивних імперських планів РФ в Україні. Заходів, яких вживала держава протягом усього періоду незалежності, було недостатньо для припинення відповідних руйнівних процесів. У період деескалації збройного конфлікту суттєво зростають невоєнні загрози національній безпеці України, поміж яких диверсії, терористичні акти і в окремих районах Донецької та Луганської областей, і в інших регіонах України, провокування масових заворушень, міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, контрабанда зброї, наркотиків через

тимчасово неконтрольовані ділянки державного кордону України на сході тощо. Серйозні соціальні, економічні, гуманітарні наслідки збройної агресії, з якими зіткнулася наша країна, створюють окрему потужну групу викликів національній безпеці.

Під час проведення АТО Україна набула значного досвіду у сфері забезпечення національної безпеки, який активно використовується в комплексному реформуванні відповідної системи. Оновлені стратегічні документи держави (Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України) визначили контури цілісного сектору безпеки і оборони країни, заклали фундамент нової системи забезпечення національної безпеки, спроможної захищати національні цінності й інтереси в умовах дії загроз гібридного типу, ненадійності зовнішніх гарантій безпеки та неефективності міжнародних безпекових інститутів.

Таке комплексне реформування певним чином ускладнюється необхідністю проведення Україною масштабної антитерористичної операції, яка забирає багато сил і ресурсів. Проте воно є запорукою зміцнення Української держави, унеможливлення повторення подібної агресії в майбутньому, а також успіху на шляху реінтеграції тимчасово неконтрольованих територій Донбасу та повернення Криму.

### **РОЗДІЛ 3.**

## **УКРАЇНА, ЄС ТА РОСІЯ В МІНСЬКОМУ ПРОЦЕСІ ВРЕГУЛЮВАННЯ СИТУАЦІЇ НА ДОНБАСІ**

*Є 1000 способів мирного розв'язання конфліктів  
між державами і лише один спосіб вирішення проблем  
через воєнні дії, якщо хтось загрожує мирним способам.*

Арон Вигушин

### **Передумови Мінського процесу**

У вересні 2014 року, а потім і в лютому 2015 року українській владі за активної підтримки західних країн (США, Франція, Німеччина) та політичного керівництва НАТО вдалося досягнути в Мінську політичних домовленостей про послідовні кроки на шляху політико-дипломатичного врегулювання ситуації на сході України.

Незважаючи на закиди про «зраду національних інтересів», слід чітко розуміти, що Україна об'єктивно потребувала цього на тому етапі розвитку військово-політичної ситуації. Як мінімум державі був потрібен час для побудови ефективних Збройних Сил, перебудови сектору безпеки і оборони, оновлення стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони, отримання іноземної безпекової та фінансової допомоги. І отриманий у результаті час, а також можливість пошуку політичного рішення цієї військової проблеми, що виникла у зв'язку з російською агресією, є одними з ключових результатів Мінського процесу, і ми маємо надалі ним користуватися. Водночас із пошуком політичного рішення нам необхідно посилювати свою обороноздатність, розбудовувати безпеку кордонів (сухопутних, морських та повітряних), а також напрацювати нову модель існування дер-

жави в умовах довгострокового військового виклику, яким є суспільство з РФ.

Не можна не зазначити, що процес виконання Мінських домовленостей відбувався вкрай складно. Зокрема, базовою умовою та першим пунктом цих домовленостей, який закладає логіку і хронологію подальших дій сторін, є негайне і всеохоплююче припинення вогню в окремих районах Донецької та Луганської областей. Проте представники так званих ДНР/ЛНР, підтримувані регулярними частинами Збройних сил РФ, неодноразово порушували режим припинення вогню. До початку жовтня практично кожного дня в районі АТО гинули військовослужбовці ЗСУ і співробітники правоохоронних органів. Так само не виконується домовленість щодо звільнення і обміну заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх» (пункт 6 Мінських домовленостей). Станом на середину травня 2015 року в полоні терористів залишалося 399 громадян нашої країни та 11 ув'язнених на території Росії. Все це ускладнює діалог за іншими пунктами Мінських домовленостей, які чітко прив'язані до виконання цих базових речей. Складно не відмітити і системні спроби бойовиків не лише не виконувати досягнутих домовленостей, але й порушувати загальну логіку процесу мирного врегулювання (наприклад, ігноруючи необхідність виконання базових умов Мінських домовленостей). Виконання ж цих умов у викривленій послідовності не лише не розв'яже проблеми збройного протистояння, порушення територіальної цілісності та державного суверенітету України, а навпаки, створить суттєві загрози національній безпеці України на тривалий час.

Очевидно, що прагнення РФ ігнорувати досягнуті у Мінську домовленості або ж довільно їх трактувати, стало результатом невиконання умов Будапештського меморандуму щодо гарантування недоторканості і територіальної цілісності України, а також безкарності за агресію в Грузії у 2008 році. Протягом майже року бойових дій на сході України атмосфера взаємної недовіри суттєво ускладнювала Мінський переговорний процес.

Починаючи з жовтня, Мінський процес перейшов у більш конструктивну фазу. Водночас складно не відмітити, що нині бойові дії на Донбасі, які ведуться вже понад рік, перейшли в затяжну латентну фазу, коли основна частина учасників вичер-

пала свої ресурси та попередні ідеї щодо врегулювання чи подальшого розгортання конфлікту. Україна, ЄС та РФ складають ключову групу тих суб'єктів, що активно впливають на процес врегулювання цього конфлікту. Водночас і сам конфлікт активно впливає на них, змушуючи одним фактом свого існування до зміни поведінки та порядку денного цих країн.

## Росія

Для Росії військовий конфлікт на Донбасі з «маленької переможної війни» обернувся на геостратегічний програш, що фактично втягнув не готову до цього РФ у нову холодну війну, а також став причиною її міжнародно-політичної напівізоляції. Понад те, як слушно зазначають навіть російські оглядачі, військова агресія Росії проти України продемонструвала діаметрально протилежне тому, чого б хотіло російське керівництво: це очевидний показник слабкості, а не сили Росії, як країни загалом, так і кремлівських еліт зокрема.

Гібридний метод ведення війни, успішно випробуваний у Криму, виявив свою неефективність на Донбасі, однак на сьогодні російські еліти лише частково наблизилися до реального усвідомлення цього факту, хоча відчуття катастрофи вже є. Економічна блокада Україною тимчасово окупованих територій, навіть попри всю її умовність і напівпрозорість, дає результати, – відповідальність (насамперед економічну) за території все більше несе Росія. Безумовно, і раніше, і тепер ці «республіки» жили за рахунок Росії, однак до певного моменту вони, користуючись своїм двоїстим станом, витягували ресурси і з України.

Економічна блокада поставила самих бойовиків-«ополченців» та їхніх кремлівських кураторів у скрутне становище. Гуманітарні конвої, які вочевидь задумувалися як передусім пропагандистський захід, несподівано перетворилися на реальну потребу – населення на окупованих територіях дійсно почало потребувати гуманітарної допомоги. І це відображається у регулярності конвоїв: якщо на перших етапах це були 1-2 «конвої» на місяць, то вже в 2015 році вони стали направлятися по 3-4 рази за цей же період.

Додамо, що проблема ускладнюється тим, що самі бойовики (зокрема їх ватажки) систематично розкрадають вантажі конвоїв.

За даними французького журналіста П. Сотрея, керівництво так званої ДНР/ЛНР розікрало та розпродало щонайменше 50 % від усіх російських гуманітарних конвоїв.

Ватажки ДНР/ЛНР виявилися непристосованими і до системного управління контрольованими ними територіями, що стало ще однією проблемою Кремля. Москва змушена тримати там перманентний контингент не тільки своїх військових фахівців, а й управлінців-адміністраторів. Слід визнати, що подібні проблеми РФ із виконавцями її волі з-поміж місцевих громадян є наслідком традиційної неперобірливості Москви в засобах і людях у подібних зовнішньополітичних операціях.

Крім того, проти Росії грає виплекана, зокрема й російськими медіа (насамперед телебаченням), глибоко патерналістська модель поведінки жителів Донбасу. Ця поведінкова модель тісно пов'язана з глибоким переконанням, що всі основні суспільні блага мають бути отримані від трансцендентного «батька», в образі якого постійно перебуває В. Путін. Ключова ж запорука отримання цих «благ» – добра поведінка («добре поводитися» і «слухатися»). При цьому всі, хто підтримував створення ДНР/ЛНР, щиро вважають, що поводитися «добре», і будуть фактично вимагати від Путіна виконання його частини неформального договору.

Однак це лише окремі проблеми, що виникають на фоні більш системних складнощів Кремля. Однією з таких проблем є питання російських «добровольців» (як удаваних, так і реальних), які зараз воюють на території України. Стає помітно, що період спокійного ставлення до них з боку російського керівництва закінчується, про що свідчить одна з вимог, яку Москва системно висуває до керівництва ДНР/ЛНР, зокрема створення ними своїх прикордонних військ. Ключова мета цих «військ» – не контроль за лінією розмежування з Україною (що було б очікувано), а внутрішній контроль за «внутрішнім» кордоном із Росією. Основне завдання – не допускати повернення ополченців російського громадянства у Росію. Вочевидь, до останнього часу в РФ так і не змогли віднайти модель, за якою вдалося б спрямувати у потрібне русло чи розв'язати цю проблему якимось способом, хоча спроби здійснюються. Водночас ці люди, які мають бойовий досвід, вміють та хочуть користуватися зброєю, які ще вчора стріляли в ін-



ших людей, раптом опинилися без діла. Це може сприяти тому, що їх рефлексії поточної ситуації в Росії (політичної, економічної) можуть скластися в несприятливому для російського керівництва напрямі (про що свідчать навіть виступи Стрелкова-Гірка).

Розраховувати, що вони вчинять збройний заколот, не варто. Однак завдяки їм імовірність погіршення ситуації у сфері жорсткого криміналу та міжетнічних відносин більш ніж висока. Цьому сприятиме й те, що акцентування російського керівництва на українській кризі та пошуку виходу із зовнішньополітичного цугцвангу, хай і частково, але послаблює увагу до низки внутрішньоросійських проблем (наприклад, проблема Північного Кавказу).

У попередні роки Кремль намагався вирішувати спірні проблеми передусім за рахунок вливання додаткових коштів, що з'являлися від надприбуткової торгівлі енергоносіями. Тепер ця ситуація істотно погіршилася, що є вже прямим наслідком подій у Криму та Донбасі. Запроваджені Заходом проти Росії економічні санкції дієві, хоч би як хотіла Москва переконати своїх співвітчизників у протилежному. Ускладнення доступу до дешевих кредитів, різке падіння курсу рубля, економічна криза в самій РФ – це лише перші наслідки дій Заходу проти нецивілізованої поведінки РФ на міжнародній арені загалом, і проти її вторгнення на нашу територію зокрема. Тим часом ці проблеми ставатимуть дедалі серйознішими, адже російська економіка без істотної модернізації (цілком очевидно, що насправді її немає, а розмови про «імпортозаміщення» виявляються ще одним потьомкінським селом) і надалі лише експлуатуватиме природні багатства країни й залежати від украй непостійної зовнішньоторговельної кон'юнктури та падаючих цін на енергоресурси. Торговельний обіг Росії з ЄС (її головним торговельним партнером) зменшився на третину. Спроби Путіна повернути в країну гроші російських олігархів провалилися – у 2014 році відплив капіталу з Росії становив рекордну суму – 150 млрд дол. З березня 2014 року до березня 2015 року валютні резерви Москви зменшилися з 475 млрд дол. до 360 млрд дол.<sup>1</sup> і, швидше за все, це не межа. Саме тому Росія

---

<sup>1</sup> Galbert S. A Year of Sanctions against Russia – Now What? / Simondde Galbert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://csis.org/files/publication/150929\\_deGalbert\\_SanctionsRussia\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/150929_deGalbert_SanctionsRussia_Web.pdf)

докладає стільки зусиль до зняття санкцій, і для цього намагається знайти й використати будь-яку можливість.

Загалом же, це підводить до іншої макропроблеми Росії – її відносин із Заходом. Схоже, російське керівництво справді вірило в те, що енергоресурси держави, ядерна зброя та важлива роль у розв'язанні низки міжнародних проблем і криз (в Ірані, Сирії, Лівії) роблять її гравцем, недосяжним для загроз і тиску з боку Європи та США. Реальність виявилася іншою, і саме це особливо болісно переживає російська еліта. Відносини із Заходом зіпсовано настільки, що навіть російські експерти говорять про вимушене існування в цій новій зовнішньополітичній реальності як про довгострокову перспективу без видимого прогресу. Точніше, доки не буде вирішено проблему Донбасу.

Експерти Російської ради з міжнародних справ відзначають, що «найпростіше» для Росії розв'язання донбаської проблеми (пряма воєнна інтервенція для пришвидшення розвитку подій) матиме катастрофічні зовнішньополітичні наслідки, оскільки призведе до остаточного руйнування зв'язків між Заходом і Росією. Тому для Росії конфронтаційний сценарій – найбільш ризикований.

Слід враховувати й те, що практичні результати спроб Росії швидко переорієнтуватися з відносин із Заходом на Схід (насамперед на Китай) виявилися далекими від оптимістичних очікувань. Цьому сприяє й те, що частка РФ у зовнішній торгівлі КНР достатньо невелика (поступаючись на 1-2 порядки частці США), на відміну від частки КНР у зовнішній торгівлі РФ. Найвний ефект від західних санкцій проти Росії: Китай їх, з одного боку, юридично не визнає, але з другого – фактично не може не враховувати.

Китай вміло й дедалі повніше користується слабкістю Росії та відсутністю в неї простору для маневру, нав'язуючи свої умови. Особливо показовими є торги навколо енерготранзитного проєкту «Сила Сибіру», де з кожною наступною заявою «Газпрому» стає очевиднішою жорсткість Пекіна в переговорах з явно ослабленим партнером. Це обумовлюється і тим, що внаслідок затяжного падіння ВВП у РФ нині немає достатніх ресурсів для інвестування в перспективні нафтогазопроводи, що істотно ускладнює її геополітичні торги із КНР.

Газовий чинник узагалі дедалі більше втрачає свою однозначність. Послідовне скорочення Україною та Європою закупівель

газу, бажання Китаю (який розвиває свої технології видобутку сланцевого газу, що й знижує загальний рівень імпорту енергоресурсів) зіграти на цьому, може призвести до того, що Росії доведеться переглядати свої геостратегічні доктрини, у яких фактично закріплена роль енергоресурсів як принципового інструмента зовнішньополітичного тиску.

Однак усе перелічене вище не означає, що Росія готова повністю відмовитися від своєї політики на Донбасі. Допустити воєнну поразку ДНР/ЛНР Кремль дозволити собі не може, оскільки це означатиме найпотужнішу (явну/видиму) поразку Москви на пострадянському просторі, що принципово ставить під питання всі подальші реінтеграційні плани і проекти Кремля на євразійському напрямі. ДНР/ЛНР, на думку Кремля, є тривалим дестабілізуючим чинником, який у синергії з іншими чинниками має розхитати і зруйнувати Україну зсередини.

Наприклад, очевидне завдання «ополчення Новоросії» (ставлення до якого з боку навіть російських військових спеціалістів більш ніж зверхне) – завдавати втрат (насамперед серед особового складу) Збройних Сил України, що послаблює нашу армію та її бойовий дух і до того ж загострює внутрішньополітичну обстановку та соціальне напруження в Україні загалом. Утім, хоча Росія продовжує концентрувати на кордонах контрольованого нею двоєдиного сепаратистського анклаву ДНР/ЛНР чималі збройні сили, малоймовірно, що вона ризикне вирішити конфлікт на Донбасі стрімким та масштабним воєнним вторгненням. Адже наслідки такої спроби неоднозначні не тільки у воєнному сенсі, а й у зовнішньополітичному. Операцію в Сирії, яку розпочала РФ (і яка одразу посіла центральне місце в її інформаційному просторі) вочевидь слід розуміти як відмову від швидкого військового розв'язання проблеми.

Загалом можна констатувати, що Росія втратила у провокуванні збройної кризи на території України певний темп та позицію гравця, що формує порядок денний, перейшовши до затяжної гри довкола статус кво. Хоча і тут від неї можна очікувати на неординарні рішення, що претендуватимуть на тактичну успішність. Однак такі рішення побічно, але традиційно призводять до стратегічного ослаблення Росії, що є загальною проблемою стратегічної культури, характерної і для позавчорашньої царської

Росії, і для вчорашнього Радянського Союзу, і для нинішньої Російської Федерації.

Попри це, нині основний сценарій, реалізації якого все ще домагається Росія на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, – примушення України до сценарію «сателітності», тобто укладання фактично сепаратного миру з Росією на вигідних для неї умовах, нехтування інтересами західних партнерів, визнання автономії Донбасу та відмова від повернення Криму. Таке «примирення» позбавить зовнішню політику Української держави значної частини незалежності та прив'яже її історичну долю до історичної долі РФ<sup>1</sup>.

Цікаво, що в сенсі сценарування відносно Донбасу та всього конфлікту, Росія сама себе поставила у вкрай незручне становище своєю ж пропагандистською діяльністю. Особливо на внутрішній арені. Понад те, нині частково спостерігається процес, коли «хвіст вихляє собакою» – знакові «86 % росіян» просто «не зрозуміють» російське керівництво, якщо воно буде домагатися будь-якого іншого сценарію, ніж «тотальна перемога», яким для Росії є сценарій сателітності.

## Європейський Союз

Не тільки Росія відчуває на собі вплив конфлікту на Донбасі – ЄС так само змушений рефлексувати свої дії в цьому конфлікті. Ключовим є те, що донбаський конфлікт вирвав європейців зі статичного процесу саморозвитку. Крим і Донбас змусили їх долучитися до ірраціонального (на їхній погляд) конфлікту, відмовитися від традиційної політики лавірування на користь однозначних позицій та нейтральних оцінок. Це особливо помітно на тлі зміни офіційної риторики ЄС: від констатацій про «занепокоєння» та «стурбованість» європейського політичного бомонду сьогоднішня риторика спокійно використовує поняття «російська агресія», «пропаганда Кремля», «анексія», «трибунал».

Конфлікт у Донбасі породив для ЄС цілу низку внутрішніх та зовнішніх негараздів, які можуть вплинути як на власне Євро-

---

<sup>1</sup> *П'ять* сценаріїв для україно-російських відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayinorosiyiskih-vidnosin\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayinorosiyiskih-vidnosin_.html)

союз, так і на окремих його країн-членів. «За винятком кількох країн, уряди європейських столиць не думають і не діють стратегічно. Звідки в такому разі взятися амбіціям формувати зовнішню політику, особливо на рівні ЄС?» – зазначає Джуді Демпсі, старший науковий співробітник європейського Центру Карнегі і головний редактор блогу «Стратегічна Європа». Він наголошує: «замість вироблення загального стратегічного бачення зовнішньої політики ЄС, країни-члени пішли прямо протилежним шляхом. Якщо в європейських держав і є зовнішньополітичні цілі, то вони базуються на їхньому внутрішньому баченні, вузьких інтересах і короткострокових завданнях. Ці амбіції мало поєднуються із захистом сили Європейського Союзу, хоча це саме те, чим вони повинні займатися»<sup>1</sup>.

Ще одна проблема – російський антизахідний Інтернаціонал. Європейці з подивом починають розуміти, що значною мірою численні внутрішні конфлікти, посилення радикальних політичних течій та інші складні ситуації – це не просто «окремі проблеми», а чітко вибудована РФ за більше ніж 10 років система боротьби із Заходом на його ж території. Як слушно зазначає публіцист і ведучий програми Радіо Свобода А. Геніс, «Кремль виділяє значні кошти партіям та рухам на Заході, що відкрито не лояльні до його інститутів та працюють на їх розкол. Однак країни, в яких прописані «нелояльні» партії, судових обмежень проти своїх «розкольників» не приймають, оскільки не вважають їх зв'язки з Росією злочинними. Понад те, є думка, що фінансове та ідеологічне сприяння Кремля радикальній опозиції на Заході скомпрометує саму опозицію»<sup>2</sup>. Росія дійсно створила новий «Комінтерн» загальноєвропейського масштабу (аналогічний сталінському Комінтерну 1930–1940 рр.), який істотно впливає як на політику окремих європейських країн, так і на Євросоюз у цілому. При цьому обриси цього нового «Інтернаціоналу» є нелінійними, як це слушно зазначають у своїй роботі «Загроза нереальності: інформація, культура і гроші як зброя Кремля» П. Померанцев та

---

<sup>1</sup> *Dempsey J.* Europe's Pathetic Lack of Foreign Policy Ambition // Judy Dempsey's Strategic Europe. – 2015. – Aug. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60952>

<sup>2</sup> *Новий Інтернаціонал?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.svoboda.org/content/transcript/27137843.html>

М. Вайс<sup>1</sup>, оскільки в кожній країні та в кожному важливому для неї регіоні Росія постає з іншим обличчям (від жорсткого авторитаризму до «м'якого» залучення).

При цьому, якщо в радянські часи таке проникнення СРСР на Захід відбувалося в межах ідеологічної взаємодії з лівими політичними партіями, то стратегічна лінія нинішньої Росії принципово відрізняється від такої «самообмежувальної» політики. Тепер основний акцент зроблений на усьому спектрі радикальних рухів – починаючи з відверто фашистських та неонацистських і закінчуючи євроскептиками та антиглобалістськими політичними проектами. Фактично єдиною спільною платформою цих рухів є лозунг «Смерть ЄС!» та дезінтеграція європейського співтовариства.

Москва навіть не приховує своєї ролі в цих процесах. Ще в березні 2015 року в Санкт-Петербурзі відбувся «Міжнародний руський консервативний конгрес»<sup>2</sup>, на якому зібралися представники політичних сил та рухів, які у своїх країнах за оцінками співвітчизників вважаються неонацистськими. При чому російське керівництво не лише закрило очі на цю подію, а й всіляко забезпечувало проведення заходу (наприклад, протидія навіть одиночним пікетам протесту з боку пітерської поліції). Інша подія відноситься до вересня 2015 року: в Москві відбулася міжнародна експертна дискусія «Діалог націй. Право на самовизначення та побудову багатопольярного світу», яку влаштував так званий Антиглобалістський рух Росії, який, своєю чергою, отримав на це грант на 2 млн рублів від Національного благодійного фонду. Цей захід зібрав представників багатьох країн, які ставлять своїм завданням ініціювання сепаратистських рухів у своїх країнах. Безумовно, нині ці рухи знаходяться на маргінесі політичних процесів, однак цілком реально, що за фінансової підтримки Кремля ситуація може змінитися на протилежну.

Лише після подій 2014 року та спроб Кремля вплинути на східноєвропейську політику Брюсселя стали зрозумілі всі маш-

<sup>1</sup> *Угроза нереальности: информация, культура и деньги как оружие Кремля* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://openrussia.org/s/tmp/files/Menace-of-Unreality\\_RUS.pdf](https://openrussia.org/s/tmp/files/Menace-of-Unreality_RUS.pdf)

<sup>2</sup> *Слет «друзей России» в Петербурге возмутил антифашистов* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150322\\_russian\\_conservative\\_congress](http://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150322_russian_conservative_congress)

таби проникнення Москви в політикум ЄС, особливо на рівні його окремих країн (від Греції чи Чехії до Франції та Німеччини). Безумовно, тією або іншою мірою симпатки Кремля були відомі й раніше, однак ніхто не міг уявити, яких масштабів це набуває. Кремль вкладає значні кошти в ці проекти, прямо чи опосередковано підкупуваючи експертне середовище, екс-посадовців та політиків з європейських країн. Однак не тільки депутати Європарламенту, а цілі політичні сили окремих країн (на кшталт «Національного фронту» у Франції чи «СІРІЗА» у Греції) опиняються під щільною опікою Москви, яка пробує таким чином зруйнувати європейську єдність. Франція взагалі стає заледве не основним плацдармом для Москви в цих проектах, оскільки одразу два політики із високим рівнем суспільної підтримки прямо висловлюються на підтримку В. Путіна – М. ле Пенн та Н. Саркозі.

Слід визнати, що демонстративне бажання Брюсселя вдавати, що масштаби цього підкупу неістотні, витікає навіть не з якихось раціональних вихідних параметрів. Схоже на те, що Європа (її політичні лідери) все ще сприймають Росію у відображеннях якщо не середини 1990-х років, то чогось на кшталт «перебудовного СРСР». Тобто вони досі не усвідомили, наскільки насправді змінилася Росія, але від того, як швидко та якісно Європа зможе відрефлексувати нову реальність, може залежати й саме майбутнє європейського проекту.

Донбас – це ще й економічний і соціальний виклик для Євросоюзу, який разом зі Сполученими Штатами взяв на себе своєрідну відповідальність за Україну. Масштабний конфлікт, що переходить у хронічну стадію, підточує економічний потенціал Києва, вимагаючи регулярних вливань в українську економіку, нових траншів та кредитів. Крім того, очевидно: чим довше триває конфлікт, тим вища ціна потенційної реінтеграції окупованих територій до складу України. У держави немає серйозних «вільних коштів» на відновлення дуже проблемного регіону і не передбачається навіть у середньостроковій перспективі. Росія взагалі ніколи не була зацікавлена в розвитку Донбасу, що чітко продемонструвала в перші ж місяці конфлікту масштабним розкраданням та вивезенням на свою територію технопарку всіх більш-менш цікавих і перспективних підприємств регіону, затопленням шахт, руйнуванням інфраструктури тощо.

При цьому перед ЄС (а в контексті української кризи, напевно, передусім перед Німеччиною) постає все більше проблем внутрішнього характеру, починаючи від кризи з борговими зобов'язаннями Греції і закінчуючи новою проблемою з сирійськими біженцями. Все це буде потребувати не лише демонстрації єдності європейських країн (що об'єктивно щоразу відбувається все складніше), а й істотних фінансових вливань. Тоді, коли зазначені проблеми «тут і зараз» впливають на життя європейців і потребують свого розв'язання, напівзнищений Донбас для них на цьому тлі, очевидно, є доволі віддаленою проблемою.

На думку експертів, що опікуються українсько-німецькими відносинами, у самій Німеччині відбувається переосмислення як пріоритетів зовнішньої політики, так і того, якою мірою вона взагалі має бути задіяна у вирішенні зовнішніх криз: «Наразі німці скептично налаштовані щодо того, наскільки Німеччина має бути залучена до вирішення різних міжнародних криз: якщо двадцять років тому 37 % німців виступали проти такого залучення, а 62 % – за, то сьогодні картинка прямо дзеркальна – лише 37 % за і 60 % проти <...>. Путін для багатьох німців, як і інших європейців, залишається абстрактною загрозою, тоді як Асад – вже ні. <...> думки щодо України існують різні. Поки одні вважають, що найголовніше – погасити і «притрусити» хоч якимось політичним врегулюванням конфлікт на сході України, інші переконані, що цей конфлікт не повинен відволікати Німеччину від решти України і від тих перетворень, які почалися, але поки що не прижилися»<sup>1</sup>.

Крім цього, конфлікт на Донбасі – це ще і масштабна проблема величезних мас переселенців. До речі, зіткнувшись із раптовим міграційним рухом сотень тисяч вимушених біженців з Близького Сходу та Африки, Європа може тепер більш точно зрозуміти і проблему, з якою зіткнулася Україна, в якій до того ж немає аналогічних фінансових та інституційних можливостей для вирішення проблеми. І ще невідомо, хто і чий досвід має вивчати в цьому випадку.

Водночас ЄС слід зрозуміти, що українські вимушені переселенці, хоча значною мірою й розселяються на території України та Росії, однак у певний момент також можуть вирушити до європейських країн. Згідно з даними, які оприлюднила *Rzeczpospolita*,

---

<sup>1</sup> *Берлін* сказав: «на вибори!» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/international/berlin-skazav-na-vibori-\\_html](http://gazeta.dt.ua/international/berlin-skazav-na-vibori-_html)



лише за перше півріччя 2015 року 411 тис. українців знайшли роботу в Польщі: «Це не питання бажання наймати іноземців, а потреба. Для багатьох компаній, наприклад, у виробництві та логістиці, робітники з України – єдиний спосіб покрити брак персоналу через те, що поляки виїхали до Німеччини та Скандинавії виконувати ці роботи за в три-чотири рази більшу платню», – пояснює працівник служби зайнятості К. Інглот<sup>1</sup>.

Ще одна проблема – внутрішні суперечності в межах ЄС, які регулярно виникають на тлі перспектив продовження та/чи посилення санкцій Євросоюзу проти Росії. Окремі країни-члени, економіки яких дуже залежать від торгівлі з Росією, майже відкрито заявляють про небажання і надалі брати участь у цьому форматі тиску, оскільки він здійснюється і за їхній рахунок. Так, прем'єр-міністр Словенії М. Церар вважає, що «введені торгові обмеження не можуть розв'язати проблему»<sup>2</sup>. Обережно на тему відмови від політики санкцій висловлюється й Угорщина: «Санкції знов опиняться на порядку денному лише наприкінці року і я сподіваюся, що конфлікт буде вирішено, і почнеться нова сторінка. Тому що Європі потрібне прагматичне співробітництво з Росією. Якщо нам не вдасться відновити прагматичні та стратегічні відносини з Росією, ми втрачимо надзвичайно важливий фактор нашої сили та конкурентоспроможності»<sup>3</sup>, – заявив у вересні 2015 року голова МЗС Угорщини П. Сіярто. Ще більш конкретно щодо цього висловився прем'єр-міністр Болгарії Б. Борисов: «Санкції і не можуть дати нічого хорошого економіці жодної з держав ... ми стали без вини винними, не маючи жодного бажання, а тим більше цілі (досягти того), щоб відносини між Болгарією та Росією стали прохолодними. Молю Бога, щоб великі керівники (лідери ЄС та США) швидше розібралися між собою і санкції було відмінено».

---

<sup>1</sup> *Zatrudnieniedla* 400 tys. Pracownikówwza Bugaoferowały polskie firmy. Torekord [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www4.rp.pl/Rynek-pracy/309309771-Firmy-chca-Ukraincow.html>

<sup>2</sup> *Прем'єр-министр* Словенії висказався за отмену антиросийских санкций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lenta.ru/news/2015/07/27/anti\\_sanctions/](http://lenta.ru/news/2015/07/27/anti_sanctions/)

<sup>3</sup> *МИД* Венгрии: Евросоюз проиграет в весе без партнерства с Россией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20150905/1231298886.html#ixzz3mwSx8F8Fz>

Тому природно, що європейські компанії (особливо великі), незважаючи на прийняті політичні рішення, шукають шляхи як обійти санкційне протистояння ЄС та Росії. Наприклад, 18 червня 2015 року «Газпром», *E.ON*, *Shell* та *OMV* підписали Меморандум про наміри, що передбачає спільне будівництво двох ниток газогону «Північний потік II», загальною потужністю 55 млрд м<sup>3</sup> газу на рік. Газогін пройде від узбережжя Росії через Балтійське море до узбережжя Німеччини. Інший приклад: «Газпром» та *Shell* вирішили продовжити спільну розробку Південно-Кириноского родовища, яке в серпні потрапило під санкції США<sup>1</sup>.

Схожа ситуація й з іншими потужними гравцями ринку. Наприклад, після анексії Криму вся кримська мережа магазинів французької фірми «Ашан» просто була передана на баланс «Ашан Росія»: «Це внутрішнє рішення. Крим став російською територією. «Ашан Україна» більше не мав можливості керувати цими магазинами. Нас турбує не політика, а наявність там наших покупців та співробітників», – заявили в мережі представники компанії<sup>2</sup>.

Тож, незважаючи на «санкційну війну», бізнес залишається бізнесом, навіть якщо він ведеться з агресором, який відповідальний за вбивства тисяч українців та сотень європейців (пасажирів збитого літака малайзійських авіаліній рейсу *MH17*). А після звіту голландських фахівців з цього питання більше не вдасться навіть відмовитися формулюванням «ще не відомо, хто збив».

Водночас закрити очі на те, що питання санкцій дійсно стає істотною складовою у внутрішніх європейських дискусіях щодо зовнішньополітичного курсу ЄС, стає неможливо. При цьому, як зазначають європейські аналітики<sup>3</sup>, санкції не повинні бути «барометром» російської поведінки в Україні: «стійкість і твердість санкцій набагато важливіші, ніж їх інтенсивність у кожній із заданих точок». Метою санкцій є навіть не зміна режиму в Москві

<sup>1</sup> «Газпром» і Shell будуть освоювати шельф на Сахаліні, незважаючи на санкції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/30/7083090/>

<sup>2</sup> *В тылу* санкционной войны: как иностранные компании выживают в России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.forbes.ru/kompanii/301647-v-tylu-sanktsionnoi-voiny-kak-inostrannye-kompanii-vyzhivayut-v-rossii>

<sup>3</sup> Liik K. The limits and necessity of Europe's Russian sanctions / Kadri Liik [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_limits\\_and\\_necessity\\_of\\_europes\\_russia\\_sanctions3091](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_limits_and_necessity_of_europes_russia_sanctions3091)

(оскільки це навряд чи спричинить принципове переосмислення себе перманентно імперськи мислячою Росією), а демонстрація того, що Захід незадоволений поведінкою Росії і, як наслідок, зменшує для неї простір для маневру.

Однак така демонстрація щоразу дається складніше (це видно з поведінки керівників окремих держав та бізнес-структур) та потребує все більшого напруження сил з боку Брюсселя. Сюди ж додаються складнощі, пов'язані з синхронізацією дій США та ЄС у питаннях санкцій. Як слушно зазначають американські аналітики, Європа та європейці відчувають, що втрачають більше, ніж США, від такої політики, і це породжує поле для конфліктів: «Хоча санкції коштують Росії чимало, однак вони також істотно впливають на європейські економіки. Європейсько-російська торгівля – майже 285 млрд в 2014 році та 326 млрд у 2013 році – очікує різкого спаду у 2015: 30-відсоткове падіння можна прогнозувати на основі тих даних, які є за перші 6 місяців цього [2015-го – *Авт.*] року. Європейсько-російська торгівля може зменшитися на 80 мільярдів і коштувати Європі майже 30 мільярдів від втраченого експорту до Росії. Ці суми значно більші, ніж втрати європейської економіки від санкцій щодо Ірану, та від втрат американської економіки від тих же санкцій проти Росії»<sup>1</sup>. При цьому ті ж фахівці зазначають, що реальна мета санкцій навіть не вплинути на поведінку Росії (що вдалося лише дуже обмежено), а «купити Україні трохи часу для внутрішньої консолідації та реформ». І якщо Україна не використає цю можливість саме за цими напрямками, ЄС та США буде дедалі складніше пояснювати навіть самим собі, для чого вони утримують санкції проти Росії: «Якщо Україна «впаде», то роль санкцій драматично зміниться і вони стануть безглуздими»<sup>2</sup>.

## Україна

Шанс гідно вийти з поточної ситуації є насамперед у самої України. Вже можна констатувати, що військового вирішення для України ця проблема не має або практично не має. Проте це

---

<sup>1</sup> *Galbert S. A Year of Sanctions against Russia – Now What? / Simondde Galbert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://csis.org/files/publication/150929\\_deGalbert Galbert\\_SanctionsRussia\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/150929_deGalbert_Galbert_SanctionsRussia_Web.pdf)*

<sup>2</sup> Там само.

не означає, що Україні слід ігнорувати постійну воєнну загрозу з боку Росії. Ця загроза – довгострокова реальність нашого буття, від усвідомлення якої залежатиме виживання країни загалом, тим паче з урахуванням оголошеної багатомільярдної модернізації ЗС РФ у прив'язці до прийнятої наприкінці грудня 2014 року Військової доктрини РФ.

В Україні, незважаючи на початок процесу повноцінного реформування сектору безпеки, бачення керування сектором безпеки як єдиним цілим все ще не оформлене у повноцінну систему. У цьому сенсі показово, що одним із основних завдань воєнної політики України (як воно сформульовано в оновленій Воєнній доктрині) визначено «створення цілісного сектору безпеки і оборони держави як головного елемента системи забезпечення воєнної безпеки, інтеграція спроможностей його складових для своєчасного і ефективного реагування на наявні та потенційні загрози». Тобто проблема на часі й усвідомлюється державою.

Це ж стосується і «стратегічної культури» загалом, а зокрема – взаємодії органів/структур сектору безпеки та оборони (які все ще часто побудовані на принципах мирного, а не воєнного часу). Незважаючи на зусилля відповідальних осіб, все ще залишаються проблеми з оборонним замовленням, що заважає дійсно масштабному оснащенню та переозброєнню ЗС України. Водночас завдяки вже здійсненим зусиллям упродовж останніх майже 2 років нинішній стан ЗСУ загалом дає можливість їм відбити майже будь-які атаки бойовиків, якщо це не буде пряма та масштабна воєнна інтервенція Росії.

Російська агресія висмикнула Україну й наші еліти з певної «зони комфорту», яка характеризувалася набором ілюзорних та ідеалістичних уявлень про світову політику, і підштовхнула до усвідомлення себе в термінах практично класичних теорій реалізму та «реал політик».

«Майбутнє – це ретельно знешкоджене нинішнє», – писали брати Аркадій та Борис Стругацькі. З української політики – зовнішньої, внутрішньої, військової – досить жорстко витискається неусвідомлена ірраціональність «минулого» і приходить усвідомлена раціональність «майбутнього». Наприклад, вибір НАТО більше не є темою ідеологічного дискурсу для України; це дедалі глибше усвідомлювана необхідність безпеки з огляду на реаль-

ний стан військово-політичної ситуації. Так само Україна буде раціонально, усвідомлено підходити й до питання вирішення конфлікту на сході держави – з позицій жорсткого прагматизму.

Багато в чому саме цей несподіваний прагматизм та зважене жорсткість стали найбільшим шоком не тільки для російського керівництва, а й для наших західних партнерів. Але якщо останні приймають це, то Росія все ще чіпляється за образ України як такої собі «недокраїни» (як висловився колись В. Путін). Однак це не дає змоги Росії поглянути на ситуацію з позицій реальності.

Звідси й абсолютно чітка та зрозуміла позиція України: стратегічно не йти на повідку в Кремля й тактично не грати з ним у Донбаській проблемі за його сценарієм. Уже зрозуміло, що «повернення за будь-яку ціну» – безперспективна для України позиція. Безумовно, альтернативні радикальні сценарії («хай ідуть взагалі») також далекі від конструктиву. Однак вже зрозуміло, що реінтеграції Донбасу до складу України на умовах Росії не буде.

### Проблеми окупованих територій у термінах «свій» – «чужий»

Суто з економічної точки зору окуповані території вже перестали становити істотний інтерес для України. Фактично ми вже навчилися (хоча й не завжди просто) так чи інакше обходитися без них і будувати свої економічні стратегії та реалізовувати торгово-економічні й валютно-фінансові проекти без їхнього ресурсного потенціалу.

Донбаський конфлікт побічно справив і серйозний психотерапевтичний вплив (своєрідний трансрегіональний катарсис): довго плеканий регіональними елітами і леліяний населенням, котре їм вірило, міф про те, «хто кого годує», був зруйнований жорстким зіткненням із суворою реальністю. Причому це дедалі глибше розуміють насамперед самі жителі окупованих територій.

Урегулювання на Донбасі як проблема загальнонаціонального/загальнодержавного масштабу нині є не тільки прикладним питанням припинення вогню, що, звісно, є найважливішим завданням в ім'я збереження людських життів. Рік війни принципово змінив регіон і, насамперед, той його територіальний сегмент, який силою чужої зброї контролюють бойовики. Важко

навіть приблизно сформулювати весь перелік проблем, із якими регіон і, майже неминуче, решта України, зважаючи на доволі примарну розмежувальну лінію, зіштовхнуться вже найближчим часом. І якщо Україна ще якось намагатиметься розв'язувати нагромаджені проблеми, то незрозумілим залишається, хто це робитиме на «окремих територіях Донецької та Луганської областей», ускладнених «особливим статусом».

Варто усвідомлювати, що бойовики не будуть займатися такими питаннями, та й Росія не візьметься, адже вона сама переживає цілий комплекс проблем, породжених Кримом та Донбасом.

До породжених донбаською проблемою викликів і загроз насамперед слід зарахувати істотний перерозподіл соціальних ролей та соціальної значимості й статусності професій. Тривалі роки в українському суспільстві панувало неоднозначне ставлення, наприклад, до військових. З початком агресії та похідного процесу формування реальної та боєздатної армії це питання практично зникло з порядку денного. Зате, з огляду на практично повне припинення (внаслідок бойових дій) роботи багатьох підприємств і навіть галузей, на Україну чекає дуже серйозна соціально-класова інмутація. Наприклад, це вже починає стосуватися соціально-економічної ролі й економіко-соціальної значущості «шахтарства» в Україні, що так чи інакше всі роки незалежності було чинником, у тому числі й політичного, життя країни. Можуть постраждати представники так званого креативного класу, чий матеріальний успіх і соціальне становище тісно корелюють із загальною економічною ситуацією в країні та чий послуги й потенціал найбільше затребувані в економіці, що розвивається.

Посилюються і проблеми, пов'язані із загальним зростанням нетерпимості у суспільстві. Класичні позиції «свій-чужий» в умовах конфлікту часто міняються місцями, а подекуди традиційні поділи доходять до абсурду. При цьому критерії віднесення до «своїх» чи «чужих» часто втрачають традиційну базу і стають вкрай динамічними та суб'єктивними. Загалом це посилює роз'єднаність суспільства та актуалізує необхідність його «зшивання» заново.

Сюди ж можна зарахувати і проблеми, пов'язані з вимушеними переселенцями. Йдеться навіть не про соціально-економічні проблеми їхньої облаштованості «на місцях», а насамперед про суто

соціально-психологічну адаптацію як самих переселенців, так і зустрічну адаптацію жителів тих місць, куди переселенці прибувають. Тертя на цьому ґрунті періодично виникають – і це багато в чому природно, коли великі маси людей, висмикнуті зі звичних для них місць проживання й традиційних форм існування, опиняються в нових умовах, що потребують нового «усвідомлення себе».

Варто відзначити (щоправда, здебільшого це стосується регіону, охопленого конфліктом) і проблеми людей похилого віку та зростання кількості сиріт і безпритульних (що, з огляду на зруйновану систему роботи з ними, може сприяти зростанню злочинності). Чинником, що загострює цю двоєдину проблему, є також цілий комплекс питань, пов'язаних із соціалізацією молоді та ресоціалізацією тих, хто пройшов крізь суворе «горнило війни» (інвалідів та ін.).

Ще одна проблема, про яку не можна не сказати, – проблема комунікації. Насамперед, між «Україною» та тими проукраїнськими громадянами, які залишилися на окупованих територіях. І хоча на вільних від окупації територіях переважає думка, що «всі, хто був за Україну, вже виїхали», однак це тільки зручна для оберігання власної психіки конструкція, котра дає змогу не помічати очевидного: там залишилося багато людей, які щиро люблять свою країну і не хочуть жити при окупаційній владі. Там проживає багато освічених та інтелектуальних людей із критичним мисленням (учителів, учених, діячів культури та багатьох інших), із якими не просто можна, а й треба підтримувати контакт, бодай для того, аби вони не відчували, що їхня країна їх залишила. Ми не можемо дозволити собі втрачати громадян, як не можемо «дарувати» території сусідів-агресору.

### Під тиском переговорного процесу

Ми опиняємося на надскладному роздоріжжі, де інтереси учасників часто розходяться майже діаметрально, причому на кожного з них тиснуть внутрішні проблеми, породжені конфліктом на Донбасі, й інколи, хоч як це дивно, самими перспективами вирішення цієї проблеми.

Україна в цьому питанні дотримується, мабуть, найпоследовнішої позиції. Мінські угоди, якщо їх повноцінно виконувати, мо-

жуть відкрити шлях до політичного врегулювання кризи. Проблема в тому, що опоненти бажають виконувати їх у довільному порядку і тільки так, як їм зручно. Україна вже зробила величезний внесок у мирне розв'язання кризи, коли погодилися розпочати дискусію в політичній групі. Але це не означає, що забуті початкові пункти Мінських домовленостей, згідно з якими спочатку мають бути припинені обстріли, відведене важке озброєння, а з території Донецької і Луганської областей мають бути виведені іноземні найманці та війська. Без цього шанси на те, що нам справді вдасться знайти мирний шлях, доволі туманні й примарні.

І, звісно, жодних виборів без виконання цих умов бути не може. У стратегічному сенсі Україна вже розглядає окуповані території і свою політику щодо них зі значно більш реалістичних позицій, ніж це було раніше. Безперечно, ми не маємо наміру відмовлятися від них і будемо до кінця обстоювати цілісність України, але це не означає, що ми готові грати за чужими правилами. Тож єдине, про що в адміністративно-територіальному сенсі може йтися, – лише про певні особливості місцевого самоврядування. Москва все ще сподівається, що під прикриттям діалогу про «особливий шлях» та про «особливий статус», їй вдасться змусити саме Київ вирішувати усі економічні наслідки відновлення Донбасу, тоді як політичні дії визначатиме Москва. Але це ще більша й серйозніша помилка Кремля, ніж оцінювання України та її потенціалу з позицій 2013 року, а не сьогодні.

У цьому Україна буде готова йти за найжорсткішими сценаріями аж до сценаріїв «Стіни», де сепаратисти й Кремль залишаться сам на сам. Саме на недопущення такого сценарію розвитку подій нині спрямовані вся політика й пропаганда Москви. Адже, навіть якби завтра Україна провела відповідний референдум (для чого, правда, знадобилися б дуже істотні зміни не тільки в національному законодавстві, а й на міжнародному політико-правовому рівні), першою з протестом виступила б саме Москва. Адже взяти ДНР/ЛНР на своє повне утримання і взяти на себе відповідальність за відновлення їхніх територій – це економічне самогубство Росії. Навіть Крим, анексований Росією у значно сприятливіших умовах, майже без єдиного пострілу і без жодних руйнувань, вона економічно підтримувати не в змозі: дотації регулярно зменшуються, а незадоволених там стає дедалі більше.



Однак, крім України і Росії, в цьому конфлікті глибоко задіяні й інші держави, відносини між якими, а також їхні стратегічні завдання так само впливають на врегулювання кризи. Україна безумовно вдячна країнам ЄС за їхню єдину позицію з українського питання і добре розуміє, як часто їм це важко дається. Однак усе ж таки помітно, що ЄС відчуває дискомфорт від санкційного протистояння і шукає шляхи для деескалації в цьому питанні, у тому числі прив'язуючи його до Мінського процесу. Проте зрушення неможливі доти, доки Росія не відмовиться від конфронтаційної риторики й підтримки сепаратистів, і не почне процес реального мирного врегулювання. Тим часом Росія, навіть бажаючи піти цим шляхом, зажадає в обмін гарантії щодо Криму, яких Європа (та й увесь цивілізований світ) їй дати не може, адже один раз «заплющивши очі» на очевидне порушення ключових міжнародних принципів, важко розраховувати, що їх хтось (насамперед, та ж Росія, яка неодноразово проявляла свої неоімперські амбіції територіального характеру) дотримуватиметься надалі. Отже, серйозний порушник (у даному разі – Росія) має бути серйозно покараний.

Ця суперечність між зрозумілим егоїстичним бажанням ЄС урегулювати відносини з Росією та відсутністю можливості відмовитися від нормативної позиції, пов'язаної з Кримом і Донбасом, ставить не тільки Брюссель, а й багато європейських столиць у складне становище.

Водночас це має і позитивні наслідки. Наприклад, доречна активна підтримка з боку ЄС українських зусиль з гармонізації українських практик з відповідними європейськими в сфері адміністративно-територіального управління та сутності самої конституційної реформи, яку проводить Україна. Адже конституційний процес та його важливий складник – децентралізація – відбуваються саме на засадах класичного європейського розуміння того, як мають вибудовуватися відносини між регіонами.

Однак тут вже ЄС і Київ піддаються жорсткому тиску з боку Москви у притаманній їй манері – нав'язати європейцям свою гру й домогтися поступок з усіх ключових для Кремля питань (наприклад, щодо «особливих» умов для ОРДЛО). Власне, це традиційна тактика радянської і російської дипломатії, що зводиться до вибору безкомпромісної позиції і обстоювання її до

останнього<sup>1</sup>. Мета такої «безкомпромісної позиції» – спонукати протилежну сторону саму знайти обґрунтування пропозиції, яку більшість візаві Росії вважали спочатку неприйнятною. Однак ця тактика нині веде лише до посилення конфронтації Росії із Заходом, а отже, нова холодна війна стає дедалі реальнішою.

Говорячи про останню, слід розуміти, що обидві сторони (Захід і Росія) підходять до проблем, що виникають, із різним баченням свого успіху в нинішній холодній війні та різним ресурсом. Російські еліти не роблять із цього великої проблеми (як мінімум – на тактичному рівні), сподіваючись на загальний геостратегічний реванш<sup>2</sup>. При цьому вони вважають, що нова холодна війна розвиватиметься за законами старої холодної війни, а себе Росія ототожнює з СРСР, який узяв з цього належні уроки й опрацював ключові помилки.

Однак подібні самооцінки Росії, вочевидь, помилкові. Вона набагато слабша від Радянського Союзу (насамперед ресурсно й територіально), її залежність від світової економіки ще більша, ніж була в СРСР, тому кроки Заходу з економічного тиску на Росію ще ефективніші. До того ж російське керівництво випускає з уваги найголовніше: СРСР, незважаючи на весь приписуваний йому велетенський потенціал, програв цю війну. І багато в чому його виснажила гонка озброєнь. Тобто саме те, на що нині намагається зробити ставку сама Росія. Показово, що єдина загроза, яку може протиставити нинішня Росія економічно розвиненому Заходу, – це регрес до методів XIX–XX ст. У той час, коли розвинені країни розв'язують свої конфлікти й суперечності в інших просторах (економічному, культурному, інформаційному, гуманітарному), Росія змогла протиставити всьому цьому лише мертвонароджену ідею «русского мира», яка в рафінованому вигляді може перетворитися лише в православний панслов'янський фундаменталізм і на певному етапі виявитися взагалі забороненою у розвинених країнах, як і нацистська ідеологія, та погрозу перетворити все на «ядерний попіл», скочуючись до риторики Північної Кореї.

---

<sup>1</sup> Шерр Дж. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение: российское влияние за рубежом : [пер. с англ.] / Дж.Шерр. – К. : Заповіт, 2013. – С. 69.

<sup>2</sup> Горбулін В. П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В.П. Горбулін // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4. – С. 5–12.

У підсумку все це знову зводиться до розв'язання проблеми конфлікту на Донбасі та пошук шляхів виходу з неї для всіх основних суб'єктів, адже ситуація там все ще надзвичайно складна. Небажання Москви та бойовиків-сепаратистів ДНР/ЛНР вести розумний діалог щодо мирного врегулювання (тобто послідовно виконувати Мінські угоди) створює патову ситуацію «нескінченного тупика», з якого практично не видно виходу. Хоча, швидше за все, час грає на Україну.

Однак проблема полягає ще й у тому, що це загострює ситуацію не тільки в районі проведення АТО, а й на загальному геостратегічному рівні – розгортання нової холодної війни з неоднозначними перспективами для всіх її учасників. Європа досі намагається вірити в те, що ситуацію можна повернути до «як було», але це неможливо – за минулі півтора року Україна надто багато пережила й надто дорогою ціною здобула цей урок «реал політик», щоб повернутися до старого.

Усе ще гостро може постати проблема того, що буде після 01 січня 2016 року, оскільки Мінські угоди були розраховані саме до цього періоду, а за ними – вакуум політичних домовленостей. Донедавна з цього приводу позиція Президента України була доволі чіткою<sup>1</sup>, але наразі ми повинні мати чіткий, реальний і взаємоприйнятний план дій на перспективу. Цей план (або стратегія) має враховувати поліваріантність ситуації, за якої політичні домовленості можуть істотно впливати на характер вирішення конфлікту, однак при цьому він має зафіксувати ключові для нашої держави пріоритети врегулювання.

Водночас такий план неможливо створити, не маючи цілісної картини того, в якому стані перебувають тимчасово окуповані території, наскільки порушені коопераційні зв'язки між ними та іншими регіонами нашої держави. Ми досі лише частково розуміємо, що конкретно втратили на тимчасово окупованих територіях (економічно, політично, гуманітарно, інформаційно, безпеково), лише приблизно уявляємо, яку саме політику маємо здійснювати відносно тимчасово окупованих територій і вкрай рідко думаємо про проблеми, з якими стика-

---

<sup>1</sup> *Мінські* домовленості мають бути виконані у 2015 році – Петро Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/minski-domovlenosti-mayut-buti-vikonani-u-2015-roci-petro-po-3597412359>

ється не тільки Україна, але й ці території внаслідок російської агресії. Фактично йдеться про масштабний комплексний огляд передумов окупації та наявного стану тимчасово окупованих територій.

Однак і це лише частина відповіді. Інший важливий складник – стратегія повернення тимчасово окупованих територій та взагалі бачення Україною того, як ми будемо співіснувати після їх повернення під контроль нашої держави. Йдеться про масштабну візію щодо тимчасово окупованих територій у всій поліаспектності поставленої проблеми.

Досі відсутній цілісний підхід до оцінок ціни повернення тимчасово окупованих територій, проблем, з якими ми зіткнемося не лише на шляху повернення, а й після його успішного завершення. А відтак, не даючи самим собі відповіді на ці запитання, ми відчуваємо складнощі в поясненні цих перспектив і на самих окупованих територіях.

Політичний діалог, започаткований у Мінську, – це лише початок руху. Без розуміння його ключових моментів і проблемних «поворотів» вкрай складно сподіватися на те, що він відбудеться вдало.

# **НАСЛІДКИ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ НА ДОНБАСІ**

---



## РОЗДІЛ 4. РЕСУРСНІ ВТРАТИ ВНАСЛІДОК ВОЄННИХ ДІЙ

*Невдача – це можливість почати все з початку,  
але вже більш мудро.*

Г. Форд

### 4.1. Втрати виробничої інфраструктури

Під час неоголошеної війни Україна втратила щонайменше 20 % економічного потенціалу<sup>1</sup>. Для реального сектору, як і для економіки загалом, 2014–2015 роки стали періодом стресових випробувань: перевіряється на міцність уся його структура – індустріально-аграрний комплекс, інфраструктура, логістика перевезень. Саме реальний сектор відчув нищівного удару під час збройного протистояння: розташовані у східних регіонах потужності вугільної, металургійної, машинобудівної, хімічної промисловості, що забезпечували значну частину внутрішнього промислового виробництва й експорту, зазнали колосальних втрат, знищено низку транспортно-логістичних об'єктів.

Унаслідок бойових дій на території Луганської та Донецької областей, руйнувань транспортної й енергетичної інфраструктури багато підприємств змушені були призупинити або припинити виробничі процеси. Істотно постраждали машинобудування, важка й видобувна, зокрема вугільна, промисловість, значна частка підприємств якої розташована в районі проведення АТО.

---

<sup>1</sup> *Через російську військову агресію Україна втратила 20 % економіки / А. Яценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247809790&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247809790&cat_id=244276429)*

Руйнувань і пошкоджень зазнали основні підприємства галузей промисловості, що формують бюджет регіону, припинила діяльність значна кількість містоутворювальних підприємств. Малі та середні підприємства зменшили економічну активність на 80–90 %, а майже 40 тис. із них повністю припинили свою діяльність. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, економічна активність на тимчасово неконтрольованих Україною територіях зменшилася у 5 разів<sup>1</sup>.

Обсяг промислової продукції Донецької області (без урахування частини зони проведення антитерористичної операції) за січень–серпень 2015 року порівняно з аналогічним періодом попереднього року зменшився на 45,0 %. За серпень 2015 року порівняно з аналогічним місяцем 2014 року спад сповільнився до 4,0 %, тоді як у червні він складав 46,6 %, у травні – 45,9 %, у квітні – 49,5 %.

Уповільнення спаду виробництва пов'язано, по-перше, з низькою базою порівняння, оскільки в 2014 році ситуація в промисловості регіону погіршилася особливо помітно саме з липня. По-друге, в нинішньому році, незважаючи на руйнування транспортної й енергетичної інфраструктури та викликані цим проблеми матеріально-технічного забезпечення й відвантаження готової продукції, підприємства використовують усі можливості для відновлення та нарощування виробництва. Позитивна динаміка порівняно з попереднім місяцем фіксувалася в березні, квітні, травні 2015 року, тобто три місяці поспіль, а також у липні<sup>2</sup>.

У Луганській області катастрофічно скоротилися обсяги промислового виробництва: за січень–серпень 2015 року порівняно з аналогічним періодом попереднього року виробництво зменшилося на 81,0 %.

З початку конфлікту спад виробництва відбувся в усіх основних галузях промисловості Донецької та Луганської областей, що спричинило зменшення експорту майже удвічі. Тільки в 2014 році порівняно з попереднім роком обсяги промислової продукції скоротилися в Донецькій області на 31,5 %, в Луган-

<sup>1</sup> За матеріалами круглого столу «Економіка холодної війни. Ціна особливого статусу Донбасу для української економіки» / Інформаційна агенція ЛігаБізнесІнформ. – 08.10.2014 р.

<sup>2</sup> *Спад* промислового производства Донецкой области замедлился, но остается значительным [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/pres/presreliz.php?dn=0815&number=3>



ській – на 42,0 %<sup>1</sup>. Зокрема, в Донецькій області скорочення промислового виробництва склало: у виробництві, передачі й розподілі електроенергії – 18,3 %; у металургійному виробництві та виробництві готових металевих виробів – 27,7 %; у виробництві коксу і продуктів нафтоперероблення – 31,5 %; у вугільній промисловості – 36,8 %; у машинобудуванні – 41,1 %; у виробництві хімічних речовин і хімічної продукції – 47,5 %. У базових галузях промисловості регіону порушено традиційні виробничі ланцюжки «вугілля – кокс – метал» та «вугілля – електроенергетика». На підприємствах, що працюють у Донецькій та Луганській областях, скорочено обсяги виробництва продукції через перебої з поставанням сировини й вивезенням готової продукції, пошкодженням виробничих та інфраструктурних об'єктів, мереж водопостачання, електроживлення, призупиненням банківських операцій<sup>2</sup>.

### *Паливно-енергетичний комплекс*

Паливно-енергетичний комплекс України традиційно зорієнтований на використання вугілля Донбаського регіону. Це зумовлено тим, що основна частка загальних ресурсів вугілля України (близько 92,4 %) знаходиться в Донецькому вугільному басейні. Загалом прогностичні запаси вугілля в Україні із заляганням до глибини 1500 м за різними оцінками становлять від 100 до 117,5 млрд т. Протягом останніх 15 років рівень видобутку вугілля в Україні був у діапазоні 72–86 млн т на рік.

У 2013 році структуру вугільної галузі України склали 295 вуглевидобувних підприємства (шахти, розрізи), з яких 150 шахт мали виробничу потужність, 145 перебували на різних стадіях закриття. У 2013 році видобуток вугілля на 150 працюючих шахтах становив 83,7 млн т, з них енергетичного вугілля – 60 млн т, коксівного – 24 млн т<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Чорна книга Кремля. Війна Росії проти України. Інформація на основі даних центральних органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – С. 10.

<sup>2</sup> *Відродження* Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. – С. 45–46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

<sup>3</sup> Бобро Д. Г. Вугільна промисловість України в умовах гібридної війни : аналіт. зап. / Д. Г. Бобро [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1890/>

З початку бойових дій на Донбасі 69 зі 150 українських шахт вимушені були припинити видобуток вугілля (7 шахт було зруйновано під час бойових дій, інші ж функціонують у режимі підтримки життєдіяльності). На шахти, які зараз не функціонують, у 2013 році припадало 40 % видобутку вугілля в цілому по Україні.

Загалом, за даними Міненерговугілля станом на вересень 2015 року, на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей знаходиться 85 шахт усіх форм власності, що складає 57 % загальної кількості по Україні, на 60 з них видобувалося енергетичне вугілля (антрацит).

Із 90 державних шахт, підпорядкованих Міненерговугілля, лише 35 розташовані на контрольованій Україною території, з них працюють 24 шахти (видобувають близько 21 тис. т на добу), 2 – працюють у режимі підтримання життєдіяльності (в режимі вдовідливу).

На підконтрольній Україні частині Донбасу розташовані більшість державних шахт і половина приватних об'єднань, які видобувають переважно газові марки вугілля («Дзержинськвугілля», «Добропіллявугілля» «Красноармійськвугілля», «Лисичанськвугілля», «Павлоградвугілля», «Селідоввугілля», шахти «Південно-Донбаська № 1» і «Краснолиманська». На тимчасово неконтрольованих Україною територіях – державні та приватні шахти, на яких видобувають переважно антрацитові марки «Макиїввугілля», «Орджонікідзевугілля», «Шахтарськантрацит», «Торезантрацит», «Сніжнеантрацит», «Донбасантрацит», «Луганськвугілля», шахти компаній ДТЕК («Ровенькиантрацит», «Свердловськантрацит», «Краснодонвугілля», «Комсомолец Донбасу»).

За 2014 рік (через військовий конфлікт у Луганській і Донецькій областях) видобуток вугілля в Україні скоротився на 22 % до 65 млн т. Загалом було видобуто 49 млн т енергетичного вугілля (на 19 % менше, ніж 2013 року) і 16 млн т коксівного вугілля (–32 %). Видобуток на державних шахтах скоротився на 27 % до 18 млн т (36 % загального обсягу)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> МЕРТ опублікувало дані про собівартість вугілля на державних шахтах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/349756/mert-opublikovalo-dani-pro-sobivartist-vugillya-na-derzhavnyh-shahtah>

За січень-серпень 2015 року вугледобувними підприємствами України видобуто 26 млн т вугілля, що на 23986 тис. т (або на 48,0 %) менше порівняно з відповідним періодом 2014 року. Загалом видобуток енергетичного вугілля зменшився на 15939 тис. т (або на 43,5 %), коксівного – на 8047 тис. т (або на 60,1 %). За цей самий період вугледобувними підприємствами, підпорядкованими Міністерству енергетики України, видобуто вугілля 4,4 млн т, що на 9149,8 тис. т (або на 67,1 %) менше, ніж за аналогічний період 2014 року. Видобуток енергетичного вугілля зменшився на 6618,3 тис. т (або на 67,6 %) порівняно з відповідним періодом 2014 року, а коксівного – на 2531,5 тис. т (або на 65,7 %) і видобуток відповідно становив 3,1 та 1,3 млн т.

Достовірна інформація стосовно роботи шахт, розташованих на окупованій території, відсутня. За повідомленням Міністерства енергетики, за винятком підприємств ДТЕК, інформація щодо проведення робіт підприємствами не подається з грудня 2014 року. Підприємства ДТЕК: «Комсомолец Донбасу», «Ровенькиантрацит», «Свердловантрацит» за період січень-липень 2015 року видобули 2,1 млн т вугілля.

За повідомленням ЗМІ, станом на травень 2015 року<sup>1</sup>:

- на окупованій території Луганської області нараховувалося близько 40 шахт, з них працювали близько 20 (як приватні, так і державні шахти);
- на окупованій території Донецької області існували наміри «законсервувати» понад 20 вугільних підприємств, і залишити в роботі 18, чотири з яких приватні.

Втративши контроль над окремими територіями Донбасу, Україна втратила контроль над видобутком енергетичного вугілля. На відносно невеликій окупованій території видобувається майже половина всього українського вугілля, зокрема майже 100 % антрациту.

Україна опинилася в умовах дефіциту антрацитового вугілля, що використовувалося для роботи теплових електростанцій, а отже, змушена імпортувати енергетичне вугілля. За даними Державної фіскальної служби, в 2014 році Україна ім-

---

<sup>1</sup> Рік після «референдумів» ДНР/ЛНР: втрати економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150430\\_donbas\\_anniversary\\_referendums\\_loss\\_economics\\_sd](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150430_donbas_anniversary_referendums_loss_economics_sd)

портувала кам'яного вугілля та антрациту на загальну суму 1,773 млрд дол. США<sup>1</sup>.

У умовах воєнної агресії з боку Росії найбільші закупівлі вугілля Україна здійснювала саме тут. Імпорт вугілля з РФ 2014 року в грошовому еквіваленті становив 1,138 млрд дол. США, із США – 0,324 млрд дол., з Казахстану – 0,1 млрд дол.; на інші країни припало 0,211 млрд дол. США.

При цьому Росія вдавалася до блокування імпорتنих поставок вугілля. Так, наприкінці листопада 2014 року російська залізниця отримала розпорядження про заборону відправлення вугілля в Україну (на кордоні було блоковано близько 1000 вагонів вугілля)<sup>2</sup>, що було стратегією примушування України до переговорів із самопроголошеною окупаційною владою.

Унаслідок воєнних дій на території Донецької та Луганської областей і штучно створеного дефіциту енергетичного вугілля Об'єднана енергетична система України (далі – ОЕС України) опинилася в складних умовах.

Проблеми з паливом спричинили кризову ситуацію в листопаді-грудні 2014 року, коли через вимушені простой генеруючих потужностей (переважно через ремонтні роботи) і відсутність вугілля було виведено з експлуатації 22 блоки ТЕС, загальною потужністю 5,5 ГВт.

Із II половини 2015 року ситуація почала поліпшуватися. Відновлення залізничних колій, ремонт локомотивів, припинення обстрілів дозволили в літні місяці щодня вивозити до 30 тис. т вугілля. Загалом у серпні-вересні 2015 року на ТЕС доставлялося понад 500 тис. т антрацитового вугілля<sup>3</sup>, що уможливило сподівання на усунення проблем із вугіллям у зимовий період 2015/2016 років.

Станом на 01 вересня 2015 року запаси вугілля на складах ТЕС і ТЕЦ становили 1795,1 тис. т, залишок мазуту – 93,7 тис. т.

---

<sup>1</sup> *Україна* у 2014 році імпортувала вугілля на \$1,8 млрд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/energetics/1031951-ukrajina-u-2014-rotsi-importovala-vugillya-na-18-mlrd.html>

<sup>2</sup> *Не газом* єдиним. Новим інструментом енергополітики Росії може стать уголь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2704640>

<sup>3</sup> *Демчичин*: постачання вугілля в Україну налагоджено, запаси зростають, у Росії не закуповуємо [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newsru.ua/finance/08oct2015/demch.html>

Водночас проблеми з руйнування енергетичної інфраструктури не дають змоги говорити про стабілізацію ситуації з енергопостачанням на території Донбасу. Внаслідок збройних дій було пошкоджено та вимкнено значну кількість високовольтних повітряних ліній і трансформаторних підстанцій основної мережі, що призвело до відокремлення кількох енерговузлів від ОЕС України.

У безпосередній близькості до лінії боїв розташовані Луганська ТЕС (1,4 ГВт), Вуглегірська ТЕС (3,6 ГВт), Миронівська ТЕС (0,2 ГВт), які протягом 2014–2015 років потрапляли під обстріли, в результаті чого було пошкоджено обладнання ТЕС, підстанцій та ліній електропередач. Унаслідок цього, наприклад, генерування електроенергії на Луганській ТЕС здійснювалося лише на двох із семи встановлених блоків. Періодично припиняли роботу й інші електрогенеруючі потужності, а споживачі потерпали від періодичного зникнення енергопостачання.

На сьогодні ОЕС України продовжує працювати у вкрай складних умовах через критичну ситуацію із забезпеченням паливом теплових електростанцій і значну кількість пошкоджень об'єктів електромереж різних класів напруги внаслідок бойових дій на сході України.

Станом на 01 липня 2015 року через бойові дії в Донецькій та Луганській областях було знеструмлено (частково або повністю) 55 населених пунктів. Обсяги пошкоджень в електричних мережах значні: відключено 28 ПЛ 220–330 кВ, 3 ПС 220–330 кВ, 44 ПЛ 110–150 кВ, 20 ПС 110 кВ, 86 ПЛ 35 кВ, 31 ПС 35 кВ, 149 ПЛ 6–10 кВ, 780 ТП.

Повний обсяг пошкоджень в електромережах, а також обсяг необхідного додаткового фінансування відновлювальних робіт може бути уточнено тільки після припинення воєнних дій. Загальний орієнтовний обсяг необхідних коштів, за попередніми розрахунками НЕК «Укренерго», станом на початок 2015 року становив понад 3920 млн грн.

Для збалансування режимів ОЕС України в умовах дефіциту потужності введено графіки аварійного відключення споживачів. Відпрацьовуються способи вирішення питання стосовно добровільного зменшення обсягів споживання електроенергії, зокрема енергоємними підприємствами, з метою уникнення негативного впливу раптового вимкнення споживачів із центрів живлення.

Попри наявні проблеми, Україна спроможна забезпечити свої потреби в електроенергії, тоді як на окупованих територіях мають місце порушення порядку розрахунків за вироблену й спожиту електроенергію та дефіцит генеруючих потужностей.

На окупованій території з великих генеруючих потужностей розташовані Старобешівська ТЕС (1,9 ГВт) та Зуївська ТЕС (1,2 ГВт), однак загальний перелік потужностей є більшим. Станом на липень 2015 року до переліку електрогенеруючих установок, розташованих на тимчасово непідконтрольних владі України територіях увійшли, крім Старобешівської ТЕС (ПАТ «Донбасенерго») і Зуївської ТЕС (ТОВ «ДТЕК Східенерго»), такі електрогенеруючі підприємства: Зуївська експериментальна ТЕЦ, енергоустановки «Донецького метзаводу», «Ясиновського коксохімічного заводу», «Алчевського коксохімічного заводу», «Горлівського коксохімічного заводу», «Макіївського метзаводу», «Алчевського меткомбінату», «Єнакіївського метзаводу», когенераційна установка «Макіївкокс». У перелік включено енергогенеруючі об'єкти ТЕЦ ВАТ «Силур», концерну «Стирол», комбінату «Каргіл» і «ТПК Укрсплав». Чотири вітроелектростанції розташовані на тимчасово окупованих територіях – Лутугинська, Краснодонська, Новоазовська та «Вітроенергопром».

Необхідно зазначити, що до сьогодні і окуповані території, і території, контрольовані Україною, входять до Єдиної енергосистеми України, тобто виробництво на всіх станціях і споживання повністю підпадає під єдине диспетчерське управління НЕК «Укренерго». Водночас споживачі з окупованої території припинили сплачувати за спожиту електроенергію: борги до квітня 2015 року становили понад 3,5 млрд грн.

Для врегулювання ситуації Україна була вимушена запровадити особливий порядок взаєморозрахунків за вироблену та спожиту електроенергію<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» щодо особливостей регулювання відносин у сфері електроенергетики на території проведення антитерористичної операції* : закон України 07.04.2015 р. № 284-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/284-19>; *Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження* : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2015 р. № 263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/263-2015-%D0%BF>

### Металургія<sup>1</sup>

На Донбасі зосереджено значні потужності металургійної промисловості України: навіть без урахування частини району проведення АТО, частка Донецької області в обсягах реалізації металургійної продукції у 2014 році складала 34,6 % (у загальному обсязі реалізованої промислової продукції регіону – 42,4 %), Луганської області 5,7 % (36,2 % відповідно)<sup>2</sup>. Воєнні дії призвели до значного погіршення основних фінансово-економічних показників діяльності галузі.

У Донецькій області скоротилися обсяги виробництва всіх видів металопродукції, виробництво коксу зменшилося приблизно на 30 %, діяльність більшості металургійних підприємств була збитковою, хоча частка їх збитків складала лише 3,3 % сумарних збитків усієї промисловості регіону. У Луганській області також скоротилися обсяги виробництва основних видів металопродукції, що сформуvalo близько половини всіх збитків промисловості регіону.

З усіх основних металургійних і коксохімічних підприємств Донбасу<sup>3</sup> лише ПАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча» («ММК ім. Ілліча») та ПАТ Металургійний комбінат «Азовсталь» (МК «Азовсталь»), розташовані в м. Маріуполь на підконтрольній Україні території, не зупиняли виробничий процес та одержали у 2014 році чистий прибуток. Проте внаслідок обмежень поставок сировини й вивозу готової продукції їх виробничі потужності завантажені неповністю. На «ММК ім. Ілліча» виробничу програму з випуску агломерату, чавуну, мартенівської та конвертерної сталі, гарячекатаного прокату в 2014 році було виконано приблизно на 70–75 %, а навесні 2015 року інженерно-технічний та адміністративний персонал переводився на чотириденний робочий тиждень.

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 47–49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

<sup>2</sup> *Головне управління статистики в Донецькій області* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.donetskstat.gov.ua/>; *Головне управління статистики в Луганській області.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lg.ukrstat.gov.ua/>

<sup>3</sup> Дані щодо результатів господарської діяльності металургійних і коксохімічних підприємств Донбасу наведено на основі їх офіційних звітів (якщо інше не зазначено).

Проблеми з ресурсним забезпеченням виробничого процесу металургійних підприємств Донбасу (і на окупованій території, і на підконтрольній Україні) пов'язані насамперед з пошкодженням транспортної, передусім залізничної, інфраструктури та економічною блокадою тимчасово непідконтрольних Україні територій, оскільки морські перевезення не забезпечують необхідний обсяг доставки сировини для стабільної роботи. Проблеми в «ММК ім. Ілліча» та МК «Азовсталь» виникають також і з постачанням коксу, оскільки більшість постачальників знаходиться або на лінії зіткнення (ПАТ «Авдіївський коксохімічний завод»), або на окупованій території (ПАТ «Ясинівський коксохімічний завод», ПАТ «Донецьккокс»).

На підконтрольній Україні території Донбасу розташовані також ПрАТ «Костянтинівський металургійний завод» («КМЗ»), ТОВ «Краматорський феросплавний завод» («КФЗ»), ТОВ «Електросталь» (м. Курахове) та ПАТ «Авдіївський коксохімічний завод» («АКХЗ»). Однак їх функціонування є досить нестабільним не тільки через проблеми з ресурсним забезпеченням і збутом продукції, а й унаслідок близькості зони бойових дій.

Значна кількість металургійних і коксохімічних підприємств Донецької та Луганської областей на сьогодні опинилися на окупованій території. Це, зокрема, ПАТ «Єнакієвський металургійний завод» («ЄМЗ») з Макіївською філією, ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» («АМК»), ПрАТ «Донецьксталь» – металургійний завод («Донецьксталь»), ПАТ «Донецький металопрокатний завод» («ДМПЗ»), ПрАТ «Донецький електрометалургійний завод» («ДЕМЗ»), ПАТ «Харцизький трубний завод» («ХТЗ»), ПАТ «Стахановський завод феросплавів» («СЗФ»), ПАТ «Ясинівський коксохімічний завод» («ЯКХЗ»), ПрАТ «Макіївкокс», ПрАТ «Єнакієвський коксохімпром» («ЄКХП»), ПАТ «Донецьккокс», ПАТ «Алчевський коксохімічний завод» («Алчевськкокс»).

Вони практично не працюють із II півріччя 2014 року. Деякі із цих підприємств («ХТЗ», «Донецьксталь», «ЄМЗ», «АМК»), на яких працює майже 50 тис. осіб) періодично намагалися запуснути, однак потужності були завантажені в середньому на 40 % через економічну й транспортну блокаду тимчасово непідконтрольних Україні територій. За даними Агентства з розвитку



інфраструктури фондового ринку України, у 2014 році чистий збиток «ЄМЗ» становив 390,6 млн грн, «АМК» – 20201 млн грн, Донецьксталі – 4871,5 млн грн<sup>1</sup>.

Воєнні дії на території Донбасу значно загострили наявні проблеми металургійної промисловості й створили нові, пов'язані виключно зі збройним протистоянням.

### *Машинобудування*<sup>2</sup>

Частка Донецької та Луганської областей у загальному обсязі реалізації машинобудівної продукції в Україні у 2013 році складала відповідно 15,8 % і 6,9 %, у 2014 році – 18,7 % та 9,8 %, у I кварталі 2015 року – 6,7 % та 1,5 %. Значне скорочення частки машинобудування Донбасу в 2015 році обумовлено зупинкою підприємств, їх виведенням або перереєстрацією в інших областях.

На сьогодні практично не працюють ПАТ «Донецькгірмаш», ПАТ «Донецький енергозавод», ДП «НДІ комплексної автоматизації». Призупинено виробничу діяльність ПрАТ «Горлівський машинобудівник», ПАТ «Новогорлівський машзавод», ТОВ «Ясинуватський машзавод», а також ПАТ «Азовмаш», виробничі потужності якого завантажені лише на 10 %. З початку року чисельність працюючих зменшено на понад 30 % (4,4 тис. осіб). Через пошкодження інфраструктури та евакуацію людей не працює ПАТ «Стаханівський вагонобудівний завод», збитки від простою якого щомісячно становлять близько 1,2 млн дол. США. На 51,2 % зменшено обсяги виробництва ПАТ «Кіровський ковальський завод «Центрокуз». Щомісячні збитки від недопоставки продукції на експорт – 1-1,5 млн грн.

За попередніми підрахунками, втрати вітчизняних машинобудівних підприємств у 2014 році оцінюються на рівні близько 10 млрд грн<sup>3</sup>. Спад виробництва машинобудівної промисловості

---

<sup>1</sup> Агентство з розвитку інфраструктури фондового ринку України SMIDA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://smida.gov.ua/about>

<sup>2</sup> *Відродження* Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. – С. 49–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

<sup>3</sup> *Чорна книга* Кремля. Війна Росії проти України. Інформація на основі даних центральних органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – С. 12.

зумовлений заборонаю поставок в РФ продукції воєнного та подвійного призначення, відмовою від співпраці із замовниками з Росії, зупинкою внаслідок руйнування або розташування на окупованій території багатьох підприємств, що були замовниками машинобудівної продукції, передусім вугледобувної галузі.

Майже третину (27 %) промислового потенціалу Донецької та Луганської областей вивезено в РФ<sup>1</sup>. Особливо небезпечним є демонтаж і вивезення устаткування з машинобудівних заводів Донецької та Луганської областей, які виробляють продукцію військового призначення (зокрема, зі Сніжнянського машинобудівного заводу, Луганського патронного заводу, заводів «Топаз», «Юність» і «Точмаш»<sup>2</sup>). Це позбавляє Україну стратегічних потужностей (зокрема високотехнологічних) і водночас посилює позиції бойовиків щодо їх забезпечення військовим оснащенням і боеприпасами.

Збройне протистояння на території Донбасу негативно вплинуло на підприємства машинобудування. Більшості підприємств вдалося уникнути непоправних руйнувань, проте суттєво пошкоджено інфраструктуру, зокрема логістичну, що призводить до порушення коопераційних зв'язків між підприємствами. Крім того, внаслідок руйнування шахт і загального зменшення інвестиційного попиту зменшується попит на продукцію машинобудування з боку основних споживачів – гірничих підприємств.

### *Хімічна промисловість*<sup>3</sup>

У 2014 році внаслідок воєнних дій на території регіону більшість підприємств хімічної галузі призупинили виробничий процес і відвантаження готової продукції через загрози техногенного характеру. Виробничу інфраструктуру окремих підприємств було пошкоджено (Донецький казенний завод хімічних виробів), значна

---

<sup>1</sup> Порошенко П. Майже третина промислового потенціалу Донбасу вивезена в Росію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/tret-promyshlennogo-potentsiala-donbassa-1428687445.html>

<sup>2</sup> Які підприємства Донбасу ризикують опинитися в Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/business/1377967-yaki-pidприємства-donbasu-rizikuuyut-opinitisya-v-rosiyi>

<sup>3</sup> Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. – С. 50–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

їх частина (зокрема, Горлівське ПАТ «Концерн Стирол») залишилася на окупованій території, внаслідок чого виробничий потенціал хімічної галузі регіону суттєво скоротився. Чималих руйнувань зазнала транспортна й енергетична інфраструктура галузі.

2014 року обсяги реалізованої хімічної продукції скоротилися в Донецькій області на 52,4 %, у Луганській – на 49,8 %. У Донецькій області виробництво основного експортного хімічного продукту (азотних мінеральних добрив) зазнало катастрофічного спаду (71,5 %). Експортні поставки хімічної продукції зменшилися в 5,5 раза, що зумовило скорочення її частки в загальному обсязі товарного експорту з 4,5 % до 1,2 %. Найбільше скорочення відбулося щодо експорту продуктів неорганічної хімії (у 10,5 раза) й добрив (у 5,7 раза) – товарних груп, що в попередньому році забезпечували 83,2 % загальних обсягів експорту хімічної продукції області. Збитки підприємств хімічної галузі Донецької області (без урахування району проведення АТО) 2014 року становили 24,4 млн грн. При цьому не враховано негативні результати фінансово-економічної діяльності ПАТ «Концерн Стирол», який у 2014 році скоротив чистий дохід від реалізації продукції в 3,6 раза та збільшив чистий збиток у 6 разів (до 16,5 млрд грн).

У 2014 році експорт хімічної та пов'язаних із нею галузей промисловості Луганській області зменшився на 71,5 %, зокрема продуктів неорганічної хімії – на 86,2 %. Підприємства хімічної галузі Луганської області отримали від'ємний фінансовий результат в обсязі 10,2 млрд грн. Це зумовлено переважно нестабільною збитковою діяльністю ПрАТ «Сєверодонецьке об'єднання «Азот». Його чистий дохід від реалізації продукції зменшився порівняно з 2013 роком у 2,7 раза, а чистий збиток збільшився в 5,1 раза (до 9,8 млрд грн). Основною причиною простою цього хімічного гіганта (крім мінімізації техногенних й екологічних ризиків) є проблеми забезпечення азотного виробництва природним газом і безперебійного електропостачання.

Девальваційні процеси, інфляційне зростання внутрішніх цін та спад хімічного виробництва зумовили згортання внутрішнього ринку хімічних продуктів. Як наслідок, імпорتنі поставки скоротилися в 2,1 раза. У підсумку випереджальне зниження обсягів експорту обумовило від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі хімічними продуктами регіону.

Важливою негативною тенденцією 2014 року стало скорочення трудового потенціалу хімічного комплексу Донбасу. Середньооблікова чисельність штатних працівників у виробництві хімічних речовин і хімічної продукції Донецької області на кінець 2014 року порівняно з 2013 роком зменшилася майже у 5 разів. Має місце відплив висококваліфікованих інженерних і робітничих кадрів з виробництв, що простоюють, до іноземних підприємств, зокрема російських.

Таким чином, проблемою хімічної промисловості Донбасу є те, що значна частина підприємств хімічної галузі залишилася на окупованій території, а ефективному використанню виробничого потенціалу підприємств на звільнених територіях перешкоджають проблеми забезпечення енерго-сировинними ресурсами.

### *Сільське господарство<sup>1</sup>.*

На підконтрольній території кожної з двох областей Донбасу в довоєнний період вироблялося понад дві третини валової продукції сільського господарства (у Донецькій області – 70 %, Луганській – 73 %).

Найбільш значущими у 2014 році були втрати врожаю соняшнику. За оцінкою на основі даних Держстату України<sup>2</sup>, втрати в обох областях становили понад 150 тис. т. У 2015 році посівні площі під соняшником склали в Донецькій області 72,4 % довоєнного рівня, а в Луганській – 80 %, внаслідок чого слід очікувати збереження негативних тенденцій у виробництві.

У 2014 році в Луганській області зменшилося виробництво зернових культур, соняшнику, картоплі та плодів і ягід (на 28 %), овочів (на 40 %). У 2015 році, за даними Держстату України, посівні площі в Донецькій області порівняно з довоєнним періодом (2013 рік) зменшилися на 30,6 %, у Луганській – на 29,2 %. У Донецькій області скорочення відбулося переважно за рахунок посівів зернових (на 31,1 %), технічних культур (на 25,3 %), картоплі та овоче-баштанних (на 46,3 %). У Луганській області посіви під

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 51–52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

<sup>2</sup> Тут і далі: за даними статистики за 2014–2015 рр. щодо контрольованих українською владою територій.

зерновими порівняно з 2013 роком також скоротилися на 34,1 %, під технічними культурами – на 18,3 %, картоплею та овочами – на 45,6 %. Проведення посівної на Донбасі значно ускладнилося через бойові дії, артобстріли, значну кількість замінованих площ (за оцінками, вони сягали 32 тис. га).

Загальні втрати аграрного сектору на території Донецької області оцінено приблизно в 520 млн грн, Луганської області (за попередніми підрахунками) – у майже 1179 млн грн<sup>1</sup>.

Суттєві негативні зміни відбулися і у тваринництві обох областей. У 2014 році порівняно з 2013 роком у Донецькій області виробництво продукції тваринництва зменшилося в натуральних показниках за основними видами продукції на 5–12 %. Поголів'я великої рогатої худоби й корів скоротилося на 25 %, птиці – на 46,2 %. У Луганській області на кінець 2014 року залишилися 54,4 % поголів'я свиней, 54,7 % великої рогатої худоби (зокрема корів – 56,6 %), 20,4 % поголів'я птиці (у сільськогосподарських підприємствах – 1,5 %), що призвело до зменшення виробництва яєць на 40 %.

За січень-серпень 2015 року порівняно з відповідним періодом попереднього року в Донецькій області поголів'я великої рогатої худоби скоротилося на 23,4 % (корів – на 26,1 %), поголів'я свиней – на 14,8 %, птиці – на 60,3 %, у Луганській області, відповідно, великої рогатої худоби – на 31,8 %, корів – на 31,9 %, свиней – на 20,6 %, птиці – на 22,3 %. Наслідком такої втрати поголів'я в регіоні є значний спад виробництва тваринницької продукції. Зменшення виробництва м'яса відбулося переважно за рахунок сільськогосподарських підприємств, які скоротили виробництво в Луганській області на 83,3 %, а в Донецькій – на 15,5 %. Знизився також рівень виробництва молока: в Донецькій області на 21,1 %, у Луганській – на 28,5 %. Через знищення під час обстрілів значної частини поголів'я птиці та закриття низки птахофабрик значно скоротилося виробництво яєць. У Донецькій області порівняно із січнем-серпнем 2014 року воно складало 34,0 %, у Луганській – 21,1 %. У такій ситуації варто очікувати довготривалої кризи у тваринництві обох областей.

---

<sup>1</sup> Чорна книга Кремля. Війна Росії проти України. Інформація на основі даних центральних органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – С. 14.

Основних збитків сільському господарству регіону завдала втрата земельних, матеріальних та трудових ресурсів. Частково втрати аграрного сектору на контрольованих українською владою територіях спричинені воєнними діями (обстрілами, мінуванням тощо).

Для забезпечення діяльності аграріїв на контрольованих територіях необхідно спростити їм доступ до виробничих ресурсів і сприяти збуту виробленої продукції.

### *Транспортна інфраструктура*

Унаслідок бойових дій на частині території Донецької та Луганської областей велика кількість об'єктів транспортної інфраструктури зазнала пошкоджень і руйнувань.

За даними Укрзалізниці, в районі проведення АТО *залишаються пошкодженими понад 1610 об'єктів залізничної інфраструктури*, на відновлення яких, за попередніми підрахунками, необхідно витратити близько 860 млн грн. Через руйнування залізничної інфраструктури на Донбасі паралізовано роботу таких крупних залізничних вузлів, як Ясинувата, Попасна, Микитівка, повністю знищено залізничний вузол Дебальцеве.

У районі проведення бойових дій на сході країни зазнали руйнувань понад 1700 км *автодоріг загального користування*, зокрема близько 900 км у Донецькій області та 820,7 км – у Луганській. Зруйновано 33 мости і шляхопроводи загальною довжиною понад 2800 погонних метрів. Орієнтовна сума збитків, завданих дорожньому господарству, оцінюється в 4,8 млрд грн (у Донецькій області – 2,5 млрд грн, Луганській – 2,3 млрд грн).

На Донбасі *повністю знищено аеропорт «Донецьк»* імені С. Прокоф'єва (на підготовку якого до Євро-2012 витрачено понад 1,5 млрд дол. США) та *аеропорт «Луганськ»*. Пошкоджень або руйнувань зазнали 28 об'єктів керування повітряним рухом.

Повністю оцінити вартість зруйнованих об'єктів транспортної інфраструктури можна буде після доступу до всіх зруйнованих об'єктів, чимало з яких нині залишається під контролем бойовиків. Останні продовжують планомірно та цілеспрямовано знищувати транспортну інфраструктуру Донбасу, що безпосередньо позначається на показниках роботи транспортної га-

лузі. Так, загальні обсяги перевезень вантажів в Україні у 2014 році скоротилися на 10,1 %, пасажирів – на 5,3 %, вантажооборот знизився на 10,8 %, пасажирооборот – на 11,7 % порівняно з 2013 роком.

У 2015 році триває тенденція скорочення обсягів перевезень і вантажів, і пасажирів усіма видами транспорту, за виключенням водного: за січень-серпень підприємствами транспорту України загалом перевезено вантажів лише 83,8 % рівня відповідного періоду 2014 року, пасажирів – 87,0 %.

Цілеспрямоване знищення терористами низки об'єктів виробничої інфраструктури на Донбасі суттєво погіршує соціально-економічне становище східних регіонів і завдає удару всій економіці України.

## 4.2. Виснаження фінансової сфери

Втрати бюджету внаслідок воєнної агресії обчислюються мільярдами гривень, ліквідація підприємств призвела до зменшення доходів бюджетів усіх рівнів, зростання безробіття, посилення соціального напруження в регіоні.

У своєму виступі на саміті ООН зі сталого розвитку Президент України П. Порошенко зазначив, що «кожен день війна на Донбасі обходиться в 5 млн дол. США, які країна могла б інвестувати в сталий розвиток країни»<sup>1</sup>.

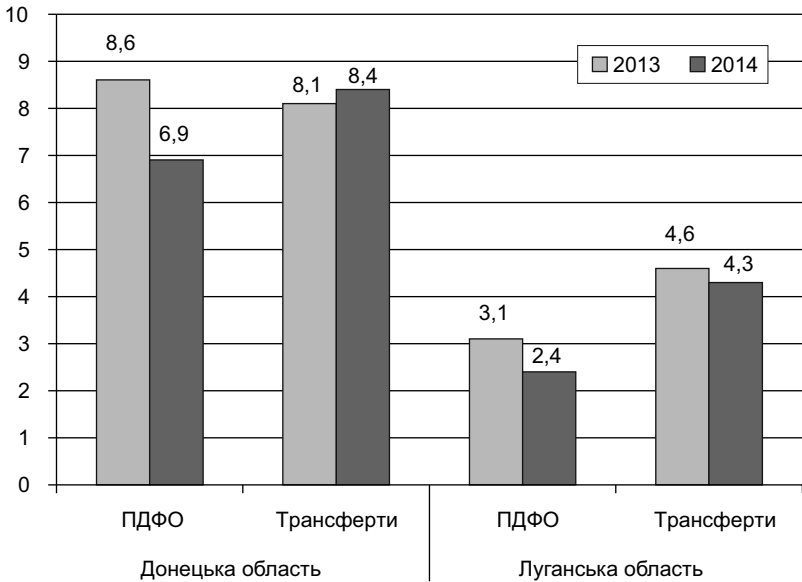
Унаслідок воєнних дій знаходження до бюджетів усіх рівнів на території Донецької та Луганської областей зменшилися. Це зумовлено знищенням та/або пошкодженням основних засобів виробництва; простоем підприємств; скороченням штатної чисельності працівників; зменшенням рівня заробітної плати; переміщенням платників податків в інші регіони; припиненням господарської діяльності суб'єктами господарювання тощо.

За даними Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) Донецької області (рис. 1) скоротилися з 22,4 млрд грн у 2012 році;

---

<sup>1</sup> *Порошенко: Кожен день війни на Донбасі коштує країні близько \$5 мільйонів* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1135554-poroshenko-kojen-den-viyini-na-donbasi-koshtue-krajini-blizko-5-milyoniv.html>

20,5 млрд грн у 2013 році до 18,1 млрд грн у 2014 році (див. рис. 1) й до 14,2 млрд грн за планом на 2015 рік для підконтрольних Україні територій. Відповідні обсяги надходжень по Луганській області зменшилися з 9,9 млрд грн у 2012 році; 9,1 млрд грн у 2013 році до 7,6 млрд грн у 2014 році (див. рис. 1) й до 5,6 млрд грн за планом на 2015 рік для підконтрольних Україні територій. Скорочення відбулося переважно через зменшення надходжень податку на доходи фізичних осіб.



**Рис. 1. Динаміка податку на доходи фізичних осіб і міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до зведених бюджетів Донецької та Луганської областей у 2013–2014 роках, млрд грн\***

\*Розраховано за: дані Міністерства фінансів України.

Разом зі зниженням доходів бюджетів Луганської та Донецької областей відповідно зменшилися їх видатки. За даними Міністерства фінансів України, видатки місцевих бюджетів Донецької області скоротилися з 21,6 млрд грн у 2012 році; 20,1 млрд грн у



2013 році до 16,1 млрд грн у 2014 році й до 14,5 млрд грн за планом на 2015 рік для підконтрольних Україні територій. Відповідні обсяги видатків по Луганській області зменшилися з 9,8 млрд грн у 2012 році; 9,3 млрд грн у 2013 році до 6,4 млрд грн у 2014 році й до 5,9 млрд грн за планом на 2015 рік для підконтрольних Україні територій. Таким чином, у 2014 році порівняно з 2013 роком по Донецькій області видатки місцевих бюджетів знизилися на 4,0 млрд грн, у Луганській – на 2,9 млрд грн. Також скоротився обсяг трансфертів, що передаються до державного бюджету. Якщо у 2013 році Донецька область перерахувала цих коштів 0,3 млрд грн, то у 2014 році сума становила 0,2 млрд грн. Луганська область у 2014 році взагалі не перераховувала фінансовий ресурс до державного бюджету. Традиційною залишалася структура видатків бюджету: близько чверті коштів бюджету призначалося відповідно для освіти, медицини, соціального захисту й інших статей соціального спрямування. Таким чином, бюджети мали соціальний характер. У структурі видатків окупованих областей зменшилися всі функціональні складники.

Разом зі зменшенням видаткової частини місцевих бюджетів скоротилися обсяги міжбюджетних трансфертів, що перераховуються з державного бюджету. Так, обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам Донецької області у 2012 році становив 10,8 млрд грн та у 2013 році – 8,1 млрд грн та у 2014 році – 8,4 млрд грн; по Луганській області ці показники становили в 2012 році – 9,9 млрд грн, а 2013 році – 9,1 млрд грн та у 2014 році – 7,6 млрд грн. У 2015 році станом на 01 вересня з державного бюджету Донецькій області було перераховано міжбюджетних трансфертів у сумі 6,2 млрд грн, що складало 44,9 % планового показника, Луганській області перераховано 2,5 млрд грн, що складає 36,4 % планового показника.

До бюджетних втрат слід відносити також обсяги місцевих зобов'язань Луганської й Донецької областей, особливо якщо йдеться про гарантовані державою запозичення. Аналіз офіційних даних Мінфіну<sup>1</sup> засвідчив, що по Луганській області частка внутрішньої заборгованості місцевих бюджетів (переважно середньо- та довгострокові зобов'язання) в загальній сумі внутріш-

---

<sup>1</sup> Дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

нього місцевого боргу України складає 3,1 % (станом на кінець I півріччя 2015 року – 466 млн грн) та має тенденцію до зниження (472,39 млн грн в 2014 році проти 497,49 млн грн в 2013 році). По Донецькій області частка внутрішньої заборгованості місцевих бюджетів у загальній сумі внутрішнього місцевого боргу України має тенденцію до незначного зростання: у 2013 році – 5,59 %, у 2014 році – 5,64 %, у I півріччі 2015 року – 5,75 % і станом на кінець I півріччя 2015 року становить 854,62 млн грн (у структурі внутрішніх місцевих запозичень переважають середньострокові запозичення та короткострокові зобов'язання). Зовнішній місцевий борг Донецької області майже не впливає на загальну суму зовнішнього боргу місцевих бюджетів України (його частка складає 0,08 %).

**Унаслідок воєнної агресії істотно зменшилася кількість платників податків.** Станом на 01 січня 2015 року на податковому обліку в органах ДФС Донецької області перебували 72850 юридичних осіб та 135989 фізичних осіб – підприємців. Протягом 2014 року зменшилася кількість платників – юридичних осіб зменшилася на 1226 (1,6 %), фізичних осіб – підприємців – на 58 551 (30 %).

Загалом за 2014 рік до доходної частини зведеного бюджету України від ГУ ДФС України в Донецької області забезпечено надходження в сумі 12558,7 млн грн, що на 4308,3 млн грн, або на 25,5 %, менше, ніж у 2013 році (16867,0 млн грн). Виконання індикативного показника доходів склало 98,8 %.

**До державного бюджету України** за 2014 рік зібрано 4621,6 млн грн, що на 2287,5 млн грн, або на 33,1 %, менше, ніж у 2013 році (6909,1 млн грн). Індикативний показник доходів виконано на 86,4 %. Зокрема до загального фонду зібрано 4499,8 млн грн, що складає 91,4 % індикативного показника. Надходження податку на додану вартість зменшилися на 43,6 %, податку на прибуток підприємств – на 28,9 %.

**До місцевих бюджетів** за 2014 рік забезпечено надходжень в обсязі 7937,1 млн грн, що на 2020,8 млн грн, або на 20,3 %, менше, ніж у 2013 році (9957,9 млн грн). Індикативний показник доходів виконано на 107,8 %, додатково до бюджету надійшло 575,2 млн грн. Найбільшу частку в загальній сумі збору до місцевих бюджетів складають податок на доходи фізичних осіб

і плата за землю, а їх надходження зменшилися на 20,4 % та 19,4 % відповідно.

У 2014 році **за єдиним соціальним внеском** надійшло 12738,0 млн грн, індикативний показник надходжень виконано на 100,7 %, або на 83,7 млн грн понадпланово.

Визначальним бюджетоутворювальним чинником у регіоні є промислове виробництво – вугледобувна промисловість та електроенергетика. На зниження надходжень і невиконання індикативних показників вплинуло, зокрема, проведення антитерористичної операції на території області. Чимало підприємств області були змушені призупинити або зовсім зупинити виробничий процес.

**Формування бюджетоутворювального ПДВ**, відшкодування якого є критично важливим для експортерів промислової продукції на окупованих територіях, характеризується зниженням обсягів надходжень до державного бюджету. За 2013 рік нарахування ПДВ в Донецькій області зменшилися на 1056,2 млн грн, або на 19,2 %, порівняно з аналогічним періодом 2012 року (5492,1 млн грн). Зокрема нарахування ПДВ для платників реального сектору економіки зменшилися на 83,4 млн грн, або на 2,5 %, і становили 3269,1 млн грн (в аналогічному періоді 2012 року – 3353,3 млн грн).

У 2014 році зібрано ПДВ у розмірі 2258,4 млн грн, або 80,4 % індикативного показника (2809,8 млн грн). Із загальної суми збору 1489,8 млн грн, або 66,0 %, надійшло від підприємств, що перебувають на тимчасово неконтрольованих територіях області, та 768,6 млн грн, або 34,0 %, – від підприємств, що перебувають на контрольованих територіях області.

Основними причинами зниження надходжень ПДВ стали:

- зменшення надходжень за рахунок підприємств, які припинили діяльність;
- разові, несистематичні, пов'язані з особливостями господарської діяльності окремих платників, суми сплати;
- анулювання реєстрації платника ПДВ;
- втрати ПДВ з підприємств, які перейшли з району проведення АТО в інші області у спосіб перереєстрації;
- зниження підприємницької активності, а саме обсягів постачання товарів/послуг;

- несплата задекларованих сум податку (переважно вугільними й комунальними підприємствами) та збільшення податкового боргу.

**Через бойові дії на території Донецької області різко збільшився податковий борг платників податків перед державним бюджетом.** Станом на 01 січня 2013 року податковий борг становив 1054,5 млн грн, а станом на 01 січня 2014 року він зменшився до 961,2 млн грн. Позитивної динаміки було досягнуто завдяки заходам стягнення, передбаченим Податковим кодексом України, вжиття яких сприяло надходженню коштів до бюджетів усіх рівнів у сумі 656,8 млн грн. Протягом 2014 року через події на території області борг збільшився на 1950,6 млн грн і на 01 січня 2015 року становив 2911,8 млн грн. Протягом I півріччя 2015 року податковий борг платників податків збільшився на 826,6 млн грн і на 01 липня 2015 року становив 3738,4 млн грн<sup>1</sup>.

Для забезпечення виконання платником податків обов'язків, визначених Податковим кодексом України, його майно, що має податковий борг, передається в податкову заставу, яка є одним із джерел погашення податкового боргу.

На 01 січня 2014 року податковий борг платників податків було забезпечено заставним майном на 143,4 %, а на 01 січня 2015 року – лише на 52,3 %.

*Структура податкового боргу за інспекціями має такий вигляд:*

- *за результатами інспекцій на підконтрольній Україні території податковий борг* на 01 січня 2015 року становив 825,6 млн грн (з початку року зростання на 537,6 млн грн обумовлено відсутністю грошових коштів у підприємств через складний фінансовий стан дебіторів і зупинення розрахунків за продукцією). Борг на 01 липня 2015 року становить 1266,7 млн грн. Збільшення відбулося внаслідок несплати підприємствами вугільної галузі

---

<sup>1</sup> *Звіт* про виконання плану роботи Головного управління Міндоходів у Донецькій області на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/13670.html>; *Звіт* про виконання плану роботи Головного управління Міндоходів у Донецькій області на 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/19.html>; *Звіт* про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Донецькій області на перше півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/279.html>

поточних нарахувань, а також розстрочених згідно з рішеннями суду податкових зобов'язань;

- *за результатами інспекцій районів і міст, платники яких перебувають на тимчасово неконтрольованій території* Донецької області, борг становив 2086,2 млн грн (з початку року зростання на 1413,0 млн грн обумовлено передусім несплатою підприємствами своїх зобов'язань через призупинення діяльності внаслідок захвату озброєними формуваннями території підприємств і неможливістю здійснювати свою діяльність у даному регіоні).

Борг на 01 липня 2015 року становив 2471,7 млн грн, або 66,1 % загальної суми боргу. *Таким чином, найбільша частка у зростанні податкового боргу припадає на переміщені ДПІ та платників податків, які розташовані на тимчасово неконтрольованій території.*

Борг за єдиним соціальним внеском на 01 липня 2015 року становить 1999,0 млн грн, що перевищує такий борг порівняно з 01 січня 2015 року на 412,9 млн грн.

Більшість великих платників податків на окупованих територіях Донбасу продовжують наповнювати бюджет України, зазнаючи таким чином подвійного оподаткування (друге – з боку окупантів), що зумовлює втрату конкурентоспроможності.

**Втрати банківської системи.** Втрати банківської системи на сході України формуються з:

- пасивів (строкові депозити, поточні кошти фізичних осіб і підприємств);
- кредитів юридичних осіб та населення, що вже не обслуговуються та своєчасно не повертаються внаслідок воєнних дій;
- вимушено закритих (знищених, розграбованих тощо) відділень українських банків у прифронтовій зоні й на окупованих територіях;
- втрачених клієнтів або клієнтів, які припинили обслуговування в українських банках унаслідок еміграції за кордон або фізичної неможливості залишити окуповані території та обслуговуватися в українських банках;
- банків, збанкрутилих унаслідок втрат активів і пасивів на сході;
- гривневої й валютної готівки, що з різних причин не була своєчасно вивезена з території воєнних дій.

Аналіз офіційної статистики Національного банку щодо структури кредитного портфеля та залучених коштів банківської системи в розрізі регіонів<sup>1</sup> дає підстави стверджувати, що з початку активної фази воєнних дій, із квітня 2014 року, банківська система в Донецькій та Луганській областях зазнала руйнівних втрат. Зокрема, українські банки в Донецькій області втратили: 61 % залучених коштів (37,1 млрд грн), у тому числі 58 % залучених коштів населення (24,0 млрд грн); 67 % залучених коштів юридичних осіб (13,1 млрд грн); 45 % кредитного портфеля (27,6 млрд грн), у тому числі 33 % кредитного портфеля фізичних осіб (5,1 млрд грн); 48 % кредитного портфеля юридичних осіб (22,5 млрд грн). При цьому частка Донецької області в загальній сумі коштів, залучених банками по Україні скоротилася втричі: з 9 % до 3 %, за кредитним портфелем – удвічі: з 6 % до 3 %.

У Луганській області втрати українських банків в абсолютному вимірі є менш значними, ніж у Донецькій, у зв'язку зі значно меншою базою для порівняння. Проте у відносному (відсотковому) вимірі наслідки також є руйнівними: втрачено 66 % залучених коштів (9,9 млрд грн), у тому числі 67 % залучених коштів населення (7,7 млрд грн); 63 % залучених коштів юридичних осіб (2,2 млрд грн); 3 % кредитного портфеля (0,2 млрд грн), у тому числі 17 % кредитного портфеля фізичних осіб (0,8 млрд грн).

Таким чином, *загальні втрати банківської системи в двох областях за період воєнних дій станом на 01 серпня 2015 року становлять 47,0 млрд грн залучених коштів та 27,8 млрд грн кредитного портфеля.*

Втрати банківської системи на окупованій території через закриті, пограбовані, зруйновані відділення банків визначити складніше. За відкритими даними державний «Ощадний банк» був змушений закрити 418 відділень<sup>2</sup> (у тому числі 274 відділення в Донецькій об-

<sup>1</sup> *Кредити*, надані депозитними корпораціями (крім Національного банку України) у розрізі регіонів та секторів економіки. Депозити, залучені депозитними корпораціями (крім Національного банку України), за секторами економіки у розрізі регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?sessionId=D4A23AA393950FEA8E57F023659310B1?cat\\_id=71195](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?sessionId=D4A23AA393950FEA8E57F023659310B1?cat_id=71195)

<sup>2</sup> *В Україні* стрімливо зменшується кількість отделений банків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.capital.ua/ru/publication/49729-v-ukraine-stremitelno-sokraschaetsya-kolichestvo-otdeleniy-bankov>

ласті та 144 – в Луганський), а банк ПУМБ (Перший Український Міжнародний Банк) був змушений припинити діяльність 31 відділення, розташованих в районі проведення АТО<sup>1</sup>. Дані щодо відділень банків за областями Національний банк офіційно оприлюднив станом на 01 серпня 2015 року<sup>2</sup>. Таким чином, офіційна повна та достовірна інформація про регіональний розподіл банківських відділень за більш ранні періоди практично відсутня.

Масштаб втрат банківської системи на сході через закриття відділень банків можна оцінити за допомогою неповних даних з інших джерел. Зокрема, за інформацією порталу *Prostobank.ua*, станом на 06 серпня 2014 року топ-50 українських банків лише в Донецьку та Луганську<sup>3</sup> мали відповідно 430 та 190 відділень<sup>4</sup>. Усі ці відділення без винятку були закриті й станом на сьогодні не працюють або працюють як відділення «Центробанку» ДНР та «Центробанку» ЛНР.

*З огляду на наведені цифри, експерти оцінюють загальну кількість вимушено закритих відділень у Донецькій та Луганській області мінімум у 1300 одиниць.*

Втрати банківської системи включають також втрату клієнтів, які припинили обслуговування в українських банках. Згідно з аналізом відкритих джерел<sup>5</sup> щодо динаміки активних платіжних карток у регіонах України за 9 місяців 2014 року лідерами за показниками зменшення їх кількості стали Донецька область (–670 тис. активних карток, або 20 %, порівняно з початком 2014 року) та Луганська область (–417 тис. активних карток, або 26 %, порівняно з даними на початок 2014 року).

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> *Кількість* структурних підрозділів банків на 01.08.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=64097](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=64097)

<sup>3</sup> Без урахування відділень в областях.

<sup>4</sup> *Перемены* на восточном фронте: как работают отделения банков в зоне АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.prostobank.ua/depozity/stati/peremenu\\_na\\_vostochnom\\_fronte\\_kak\\_rabotayut\\_otdeleniya\\_bankov\\_v\\_zone\\_ato](http://www.prostobank.ua/depozity/stati/peremenu_na_vostochnom_fronte_kak_rabotayut_otdeleniya_bankov_v_zone_ato)

<sup>5</sup> *Паюк В.* Платежные карты в Украине в январе-сентябре 2014 года: динамика по регионам и по отдельным банкам / В. Паюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.prostoblog.com.ua/bankiry/rynok/platezhnye\\_karty\\_v\\_ukraine\\_v\\_yanvare\\_sentyabre\\_2014\\_goda\\_dinamika\\_po\\_regionam\\_i\\_po\\_otdelnyim\\_bankam](http://www.prostoblog.com.ua/bankiry/rynok/platezhnye_karty_v_ukraine_v_yanvare_sentyabre_2014_goda_dinamika_po_regionam_i_po_otdelnyim_bankam)

Таким чином, унаслідок воєнних дій на сході країни *банківська система у двох областях втратила понад 1 млн клієнтів – фізичних осіб*.

Активні воєнні дії на сході супроводжувалися виявами мажордерства та грабiжництва з боку сепаратистiв, у тому числі щодо банкiвських установ. Офіційні цифри втрат банкiвської системи від потрапляння готівки до рук сепаратистів є відносно незначними – до 100 млн грн, або лише 204 тис. гривневих банкнот різного номіналу<sup>1</sup>. Проте реальні втрати є значно більшими, оскільки банки зазвичай не коментують обсяг власних втрат готівки.

Очевидно, що втрати банкiвської системи внаслідок бойових дій на сході України вагомо вплинули на розгортання протягом 2014 року банкiвської кризи, яка, своєю чергою, суттєво погіршила фінансово-економічний стан держави в цей період.

#### 4.3. Погіршення стану довкілля та руйнування інфраструктури життєзабезпечення

Донбас належить до регіонів з найвищими рівнями техногенного впливу на навколишнє природне середовище: викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря, скидів стічних неочищених вод у природні водні об'єкти, розміщення відходів. Це пов'язано як з природно-ресурсними чинниками функціонування галузей матеріального виробництва (вугільна і хімічна промисловість, гірничо-металургійний комплекс, машинобудування), що є спеціалізацією регіону, так і з історичними особливостями комплексотворення.

Основними джерелами техногенного забруднення важкими металами у п'яти великих промислових містах Донецької області (Донецьк, Горлівка, Маріуполь, Макіївка і Краматорськ) є підприємства чорної й кольорової металургії, коксохімічної промисловості, важкого машинобудування.

Не менш складна екологічна ситуація формувалася в районах розміщення гірничодобувної промисловості де спостерігається просідання поверхні ґрунту над гірничими виробітками,

---

<sup>1</sup> *Скільки* проросійские сепаратисты вынесли гривны с украинских банков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://укроп.org>



підвищення рівня ґрунтових вод, що призводить до підтоплення земель – одного з найпоширеніших негативних природних процесів.

Лише в Донецькій області зі 183 міст і селищ підтопленими були 33, а площа підтоплення сягала 23 тис. га. Найбільш загрозлива ситуація з підтопленням склалася в таких містах, як Слов'янськ, Дружківка, Краматорськ, Артемівськ, Маріуполь, Донецьк. Площа потенційно підтоплених земель в Луганській області перевищувала 40 тис. га, зокрема 24 тис. га – у 88 сільських населених пунктах, близько 16 тис. га – у 40 міських населених пунктах і селищах міського типу<sup>1</sup>. Крім того, в гірничодобувних районах Донбасу, щорічно шахти скидали близько 500 млн м<sup>3</sup> шахтних вод, забруднених мінеральними солями, завислими речовинами та бактеріальними домішками.

Ведення бойових дій на Донбасі спричинило подальше погіршення стану довкілля внаслідок влучення снарядів та аварійного порушення роботи численних підприємств гірничодобувної, хімічної, енергетичної, металургійної галузей. Пошкодження та руйнування виробничої інфраструктури та обладнання, аварійні зупинки підприємств через відсутність необхідної сировини, енергоносіїв та електроенергії призводило до **аварійних викидів і скидів шкідливих речовин**.

У результаті бойових дій на території Донецької та Луганської областей було пошкоджено низку екологічно небезпечних підприємств, включаючи Слов'янську, Луганську і Курахівську ТЕС, ПрАТ «Азот», Горлівський «Стирол», Ясинівський, Авдіївський, Єнакіївський коксохімічні заводи, Єнакіївський металургійний завод, Лисичанський нафтопереробний завод, Донецький казенний завод хімічних виробів. На цих підприємствах неодноразово фіксувалися руйнування виробничої інфраструктури та викиди шкідливих речовин.

За час проведення АТО зафіксовано численні відключення вугледобувних підприємств від електропостачання. Відключен-

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики* / Хвесик М. А., Голян В. А., Новіков В. М. – Розділ 1.4. Екологічний стан та особливості природокористування. – С. 22–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

ня вентиляційних систем часто призводило до позаштатних ситуацій і залпових викидів шахтних газів. Порушення електропостачання насосних станцій у системах водовідведення шахтних вод у низці випадків призводило до повного затоплення шахт, підтоплення прилеглих територій і значного забруднення підземних вод.

До шахт, що постраждали від повного або часткового затоплення, відносяться «Батьківська» і «Ясинівка-Глибока» в Макіївці, «Моспінська», «Трудовська» і «Жовтнева» шахти в Донецьку, шахти «Білоріченська» в Лутугинському районі Луганської області, шахти ім. Мельникова в Лисичанській та ін.

У м. Горлівці затоплюється шахта «Олександр-Захід», до якої в 1989 році через аварію потрапило 50 т мононітрохлорбензолу, що є надзвичайно отруйною речовиною. У результаті затоплення шахти ці небезпечні речовини можуть потрапити на поверхню, що призведе до забруднення приток р. Сіверський Донець та акваторії Азовського моря з масштабними негативними наслідками для населення і довкілля регіону.

Затоплення шахт також є небезпечним через те, що вони використовувалися як сховища небезпечних відходів. До таких шахт-сховищ можна віднести шахту «Юнком», в якій 1979 року був проведений підземний ядерний вибух. Загроза посилюється тим, що забруднені шахтні води із сусідніх шахт «Полтавська» і «Вуглегірська» починають перетікати в виробки «Юнкома». Їх переповнення може спричинити підйом радіоактивних речовин на земну поверхню, в результаті чого може значно підвищитися рівень радіоактивного забруднення довкілля.

Загалом затоплення шахт може забруднити та фактично отруїти підземні води басейнів р. Сіверський Донець та малих річок Приазов'я, що спричинить соціально-екологічну катастрофу. Особливо небезпечною є підняття рівня підземних вод до рівня ґрунтових, адже тоді буде отруєно питну воду і навколишнє природне середовище.

Від бойових дій постраждали не лише поверхневі водні об'єкти, а й інженерні споруди, призначені для подачі населенню питної води. Неодноразово руйнувалися та пошкоджувалися насосні станції, магістральні та розподільчі мережі каналу Сіверський Донець – Донбас.

Зокрема, знизилася пропускна здатність каналу Сіверський Донець – Донбас, що обслуговує м. Донецьк і прилеглі міста. У районі с. Майорськ з трьох існуючих трубопроводів працює тільки один (втрати води до 500 тис. м<sup>3</sup>/добу, недостатня подача для забезпечення водопостачання всіх споживачів, два інших зупинені, експлуатація є неможливою. Погіршення ситуації на Майорській ділянці призведе до повного припинення подачі води на м. Горлівка та водопостачання міст і селищ загальною кількістю населення понад 2,5 млн осіб (мм. Макіївка, Єнакієве, Горлівка, Дзержинськ, Харцизьк, Шахтарськ, Старобешеве і Торез). На насосній станції I-го підйому Південно-Донбаського водоводу Ясинуватського району в результаті обстрілу пошкоджено допоміжне обладнання, електрокабелі й кабелі телеметрії. Пошкоджена Донецька фільтрувальна станція Ясинуватського району, від якої вода постачається до населених пунктів Авдіївка, Мар'їнка, Красногорівка та чотирьох районів м. Донецька. Пошкоджено також два напірних трубопроводи від Донецької фільтрувальної станції до м. Донецька<sup>1</sup>.

Відновлення систем водопостачання і ліній електропередач у районах бойових дій часто проводиться зі значними зволіканнями, що призводить, зокрема, до значного зниження якості питної води, що подається споживачам.

Енергетики не можуть повною мірою виконати ремонтні роботи на Південно-Донбаському водоводі та Донецькій фільтрувальній станції. Пошкоджено каналізаційну систему м. Северодонецька, очисні споруди м. Рубіжного, систему водопостачання м. Кременної.

Протягом останніх місяців почастишали випадки потрапляння до водойм небезпечних отруйних речовин промислового та комунального походження. Неодноразово зафіксовано подачу неочищеної технічної води через руйнування інженерних мереж.

Території, контрольовані незаконними формуваннями, поступово втрачають керованість у сфері водопостачання і водовідведення, що призводить до підвищення рівня забруднення.

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики* / Хвесик М. А., Голян В. А. – Розділ 2.5. Екологічні втрати і погіршення умов природокористування. – С. 53–54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

Подача води на окупованих територіях відбувається без проведення дезінфекції, оскільки використовувати активний хлор у місцях ведення бойових дій надто небезпечно. Недостатньо очищена питна вода, що надходить споживачам, може містити патогенні віруси і бактерії, що спричинюють різні кишкові інфекції.

Небезпечним є забруднення джерел водопостачання через стихійні поховання без дотримання санітарно-гігієнічних вимог. При розкладанні тіл утворюються отруйні речовини, що з дощами чи ґрунтовими водами потрапляють до водойм та отруюють їх. Наслідки такого отруєння є найбільш небезпечними, їх дія може виявитися як відразу, так і через багато років.

Найбільшими ризиками, що стосуються забезпечення якісної питною водою і контролю забруднень, є<sup>1</sup>:

- біологічні: мікробіологічне забруднення поверхневих джерел і потенційно підземних, відсутність контролю з боку регуляторних органів за якістю води на території району проведення АТО;
- економічні: неспроможність населення сплачувати за надані послуги з водопостачання та водовідведення;
- технічні: численні аварійні прориви в зоні бойових дій, де неможливе проведення ремонту через високу загрозу життю людей;
- інформаційні: вільний доступ до інформації про джерела водопостачання підвищує їх уразливість в умовах воєнного конфлікту.

На територіях, що зазнають впливу воєнних дій на стан навколишнього середовища, існує небезпека поширення сказу й інших інфекційних хвороб. Зростає небезпека нападу заражених тварин на людей і свійську худобу.

У результаті бойових дій на Донбасі значна частина території опинилася під контролем незаконних збройних формувань, що призвело до вилучення з продуктивного господарського обороту великих площ сільськогосподарських угідь. Значною проблемою є знищення ріллі, яку після потраплення в неї снарядів не мож-

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики* / Хвесик М. А., Голян В. А. – Розділ 2.5. Екологічні втрати і погіршення умов природокористування. – С. 53–54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

на нормально обробляти. Ситуація ускладнюється необхідністю рекультивування земель після пошкодження ґрунтового покриву в результаті маневрів великої військової техніки та будівництва фортифікаційних споруд, а також необхідністю розмінування територій.

Для ведення сільського господарства важливе значення має наявність лісозахисних смуг, частина з яких знищена в результаті воєнних дій. Це може унеможливити сільськогосподарське та рекреаційне використання значних територій, скоротити обсяги вироблюваної сільгосппродукції, що негативно вплине на стан продовольчої безпеки Донбасу.

Бойові дії на сході України призвели до забруднення земель і значного порушення ландшафтів **природно-заповідного фонду**. Значно постраждали території відділення Українського державного степового природного заповідника «Хомутовський степ», національних природних парків «Меотида» і «Святі гори», регіональних ландшафтних парків і заповідників «Донецький кряж», «Слов'янський курорт», «Краматорський», «Зуєвський», «Клебан-Бик», «Провальський степ», «Трьохізбенський степ», «Станично-Луганське». Численні об'єкти природно-заповідного фонду Донбасу постраждали від вирубування лісових насаджень, лісових і степових пожеж.

Істотне зростання екологічних ризиків унаслідок загострення ситуації на території Донбасу зумовлює необхідність розроблення та вжиття заходів стосовно запобігання надзвичайним ситуаціям різного походження та зниження екологічних ризиків, що можуть призвести до негативних наслідків для населення та довкілля.

Унаслідок зазначеного зростає необхідність екологічного моніторингу території Донбасу. За даними Міністерства екології та природних ресурсів України, систематичні спостереження за станом забруднення атмосферного повітря у травні 2015 року проводилися лише на території трьох міст Донецької області – Маріуполя (на 5 постах спостережень за забрудненням; далі – ПСЗ), Краматорська (4 ПСЗ), Слов'янська (2 ПСЗ), а також у трьох містах Луганської області – Лисичанську (2 ПСЗ), Сєверодонецьку (1 ПСЗ), Рубіжному (1 ПСЗ). Сприяти виконанню цих завдань має розширення співпраці профільних установ України з ООН,

ЄС, Світового банку та ОБСЄ й іншими міжнародними організаціями щодо використання технологій дистанційного зондування Землі та інших засобів.

Одним з основних завдань є також оцінення коротко- й середньострокових потреб і пріоритетів відновлення звільнених територій.

Особливий акцент має бути зроблено на відновленні надання основних послуг населенню (передусім соціальних) та інфраструктури, а також на екологічній реабілітації територій. Інструментом виконання таких завдань має стати розроблення та реалізація державної програми відновлення інфраструктури й поліпшення екологічної ситуації на Донбасі.

#### 4.4. Наслідки для економічної безпеки

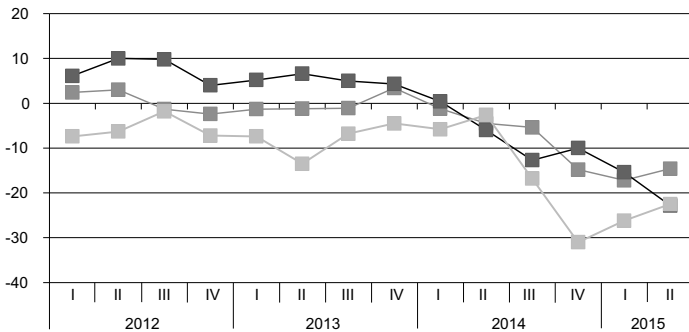
Нищівні ресурсні втрати, зумовлені агресією РФ проти України, завдали шоків ударів національній економіці, яка на той час уже входила в рецесію. Це істотно погіршило стан економічної безпеки, поглибило макроекономічні дисбаланси та критично знизило динаміку соціально-економічного розвитку.

Системний і структурний характер кризи, посиленої зовнішньою агресією, засвідчує пришвидшене зниження рівня реального ВВП, починаючи з II половини 2012 року, яке за підсумками II кварталу 2015 року вже досягло  $-14,6\%$  у річному вимірі (рис. 2). Найвищі темпи зниження рівня реального ВВП у II кварталі 2015 року фіксуються в будівництві ( $-25,6\%$ ), добувній промисловості ( $-22,2\%$ ), переробній промисловості ( $-21,8\%$ ), оптовій і роздрібній торгівлі ( $-20,4\%$ ).

Небезпечну тенденцію демонструє динаміка кінцевого споживання, зниження якої триває з II кварталу 2014 року. Так, реальні обсяги кінцевих споживчих витрат у II кварталі 2015 року скоротилися на  $22,8\%$  відносно аналогічного періоду 2014 року. Варто зазначити, що навіть в умовах зниження рівня ВВП у 2012–2013 роках зберігалось незначне зростання кінцевих споживчих витрат (див. рис. 2).

Стрімкими темпами згортається експортний потенціал України та скорочуються поставки української продукції на зовнішні ринки. Це є наслідком розриву внутрішніх коопераційних зв'яз-

ків, неможливості поставок експортної продукції в умовах воєнного конфлікту тощо. Незважаючи на те, що скорочення реальних обсягів експорту товарів і послуг фіксується ще з III кварталу 2011 року, початок масштабних втрат пов'язаний із III кварталом 2014 року, коли темпи скорочення почали вимірюватися двозначними цифрами. Попри певне зниження темпів падіння, вони зберігаються на критично високому рівні –22,5% у II кварталі 2015 року (див. рис. 2).



ВВП	2,4	3,0	-1,3	-2,4	-1,3	-1,2	-1,1	3,4	-1,2	-4,5	-5,4	-14,8	-17,2	-14,6
Кінцеві споживчі витрати	6,1	10	9,8	4,0	5,2	6,6	5,0	4,3	0,4	-6,0	-12,7	-10,0	-15,4	-22,8
Експорт товарів і послуг	-7,4	-6,3	-1,8	-7,2	-7,4	-13,5	-6,8	-4,5	-5,8	-2,6	-16,8	-31,0	-26,2	-22,5

**Рис. 2. Динаміка реального ВВП України у 2012–2015 рр., % до попереднього періоду**

*Джерело:* Державна служба статистики України.

В умовах зовнішньої агресії загрозливо скоротився платоспроможний попит населення. Рівень середньомісячної заробітної плати в Україні знижувався із середини 2014 року, що в умовах надвисокого рівня інфляції (49,9 % за підсумками 9 місяців 2015 року) підриває купівельну спроможність і суттєво погіршує рівень життя переважної більшості громадян країни. Втрата доходів громадян значно зросла з початку 2015 року внаслідок різкої девальвації. Якщо в січні-серпні 2014 року індекс зниження реальної зарплати склав – 3,1 % відносно відповідного періоду 2013 року, то в січні-серпні 2015 року цей процес пришвидшився до 23,2 %. Показовим при цьому є те, що в січні-серпні 2015 року

зниження реальної зарплати було найвищим у Луганській області – 33,3 %, а найменшим – в Донецькій області – 11,4 %.

Тиск на зайнятість, зумовлений скороченням персоналу через закриття багатьох промислових підприємств, відправленням працівників у неоплачувані відпустки та невиплатою заробітної плати, істотно підвищує соціальну напруженість і протестні настрої в суспільстві. Загальна кількість зайнятого населення в Україні у 2014 році скоротилася на 11,4 %, у Донецькій та Луганській областях – на 11,0 % та 13,3 % відповідно. У Донецькій області станом на 01 липня 2015 року кількість зареєстрованих безробітних становила 22,7 тис. осіб, при цьому навантаження на одне вільне робоче місце становило 17 осіб<sup>1</sup>.

Воєнні загрози, макроекономічна нестабільність, різка втрата купівельної спроможності і населенням, і корпоративним сектором є базовими чинниками згорання інвестиційної активності. Так, зменшення капітальних інвестицій в основний капітал у 2014 році досягло 24,1 % відносно 2013 року. У I півріччі 2015 року зниження цього показника продовжилося і склало –9,2 % відносно й так невисокої бази 2014 року.

Суттєві погіршення прогнозів економічного розвитку України з боку міжнародних та вітчизняних фахових організацій свідчить про вагомості зниження рівня економічної безпеки. Її нинішній стан визначається сумарним впливом економічної рецесії, яка розпочалася ще до початку російської агресії, та наслідками анексії Криму й воєнного конфлікту на Донбасі. Очевидно, що розподілити втрати національної економіки між цими складниками неможливо, тому розглянемо їх кумулятивний ефект, зумовлений переважно збройною агресією Росії на Донбасі. Отже, найвагомішими викликами економічній безпеці держави сьогодні є такі.

**1. Вимушена мілітаризація економіки.** Видатки на оборону мають безальтернативно підтримуватися державою на рівні, необхідному для зміцнення обороноздатності країни та забезпечення відсічі агресору. Загалом у 2015 році в сектор безпеки спрямовано майже 80 млрд грн (проти 55,8 млрд грн у 2014 році). Зазначені видатки складають майже 16,0 % загальних видатків

---

<sup>1</sup> *Краткие итоги социально-экономического развития Донецкой области за январь-июнь 2015 года* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=04.01.03.04&iface=Public&cmd=view&args=id:29901>



бюджету України та близько 5,0 % ВВП України. Попри спрямування цих ресурсів не лише на стримування поточних загроз, а й на розвиток оборонного виробництва, зберігається небезпека поглиблення дисбалансу співвідношення військового й цивільного секторів економіки. Подальше нарощування видатків на сектор безпеки означатиме для України встановлення режиму економіки воєнного часу. Переорієнтація ресурсів на оборонні потреби обмежує джерела розвитку інших сегментів економіки. Тому спрямування значних фінансових, матеріально-технічних і людських ресурсів у сектор безпеки має враховуватися стратегією розвитку цивільної економіки.

**2. Скорочення експортного потенціалу.** Погіршення показників діяльності основних експортоорієнтованих виробництв, розташованих на Донбасі, а також введення низки обмежень на російському ринку, засвідчили недосконалість наявної зовнішньоекономічної моделі розвитку України. У 2014 році при скороченні українського товарного експорту на 13,5 % відносно попереднього року його зменшення в Донецькій області склало 32,3 %, у Луганській – 46,3 %. У 2015 році ситуація погіршилася. Так, якщо в січні-серпні 2015 року товарний експорт України скоротився на 39,9 % відносно аналогічного періоду 2014 року, то спад у Донецькій області склав 61,9 %, а в Луганській – 94,4 %. Якщо у 2013 році Донецька та Луганська області разом забезпечили 25,2 % товарного експорту України, то 2014 року – лише 19,1 %, а 2015 року взагалі 10,6 %. Вагомий вплив Донецької та Луганської областей на загальнонаціональний товарний експорт обумовлений високою концентрацією підприємств металургії, машинобудування та хімічного комплексу, які традиційно формували переважну частку вітчизняної зовнішньої торгівлі.

Політика Росії щодо запровадження обмежень на поставки з України певних видів товарів<sup>1</sup>, а також активна реалізація нею імпортозамінних проектів зумовили скорочення українського експорту в РФ у 2014 році на 33,7 %, у січні-серпні 2015 року – на 57,5 %, що негативно позначилося на його загальній динаміці,

---

<sup>1</sup> У 2014–2015 роках РФ вводилися заборони на імпорт українських цукерок, шоколаду, молочної продукції, харчової солі, алкогольних напоїв, овочевих, фруктових і рибних консервів, побутової хімії й інших товарів; також було заблоковано транзит українського цукру до Середньої Азії.

з огляду на низьку географічну диверсифікованість за окремими товарними групами<sup>1</sup>.

**3. Зменшення надходжень до бюджетів усіх рівнів через скорочення податкової бази.** Наслідками воєнної агресії стали знищення та/або пошкодження основних засобів виробництва, зменшення кількості суб'єктів господарювання та вимушений простій підприємств, скорочення штатної чисельності працівників, зменшення рівня заробітної плати й фонду оплати праці, накопичення податкової заборгованості, переміщення платників податків в інші регіони тощо. За експертними розрахунками Національного інституту стратегічних досліджень, тільки прямі втрати зведеного бюджету внаслідок анексії Криму та окупації частини Донбасу впродовж 2013–2014 років становлять близько 100 млрд грн, зокрема понад 80 млрд грн податкових надходжень.

**4. Масштабне розширення соціальних видатків, обумовлених зовнішньою агресією.** Попри зовнішні й внутрішні виклики, держава виконувала функції соціального захисту й соціального забезпечення громадян. На сьогодні забезпечено соціальний захист громадян, які були вимушені виїхати з окупованих територій, зокрема у 2015 році передбачено 3,4 млрд грн для прямої фінансової допомоги внутрішньо переміщеним особам. Проте через об'єктивні обставини обсяг невикористаних у 2014 році соцзобов'язань, за оцінкою експертів, становив 19,6 млрд грн у Донецькій та 14,6 млрд грн у Луганській областях. На відновлення інфраструктури на контрольованій території Луганської та Донецької областей із державного бюджету у 2015 році передбачено субвенцію в розмірі 300 млн грн.

За даними Міністерства соціальної політики України, структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на 28 вересня 2015 року взято на облік 1 505 570 переселенців, або 1 183 079 сімей, з Донбасу та Криму. 534 830 сімей звернулися за призначенням грошової допомоги, 505 425 з них таку допомогу призначено. Загалом отримувачам перераховано 2,47 млрд грн<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> У січні–серпні 2015 року на ринки РФ постачалося 30,3 % експорту товарів машинобудівної промисловості України, хімічної й нафтохімічної – 37,9 %, металургійної – 11,0 %.

<sup>2</sup> Обліковано 1 505 570 переселенців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=182036&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=182036&cat_id=107177)

За даними Пенсійного фонду України, з 1,2 млн пенсіонерів, які проживали на територіях, що нині не підконтрольні Україні, 1,06 млн стали на облік в органах соціального захисту і звернулися в ПФУ за отриманням пенсії. На сьогодні вони вже почали її отримувати на підконтрольній території<sup>1</sup>. Окремий блок витрат – соціальні витрати, пов'язані із соціальним та медичним захистом і забезпеченням учасників АТО та їх родин. У бюджеті 2015 року передбачено 2,6 млрд грн на пільги учасникам АТО й допомогу біженцям, ще 0,9 млрд грн – на допомогу переміщеним особам у міжбюджетних трансфертах.

**5. Скорочення внутрішньої ресурсно-сировинної бази паливно-енергетичного комплексу.** Скорочення виробництва вугілля на Донбасі, де зосереджено близько 80,0 % його видобутку в Україні, пошкодження та руйнування шахтного фонду, захоплення терористами шахт, у яких видобуваються цінні сорти вугілля антрацитової групи, призводять до недостатності його запасів на підприємствах теплової генерації, що загрожує стабільності функціонування всієї об'єднаної енергетичної системи України. Україна й досі змушена імпортувати вугілля: якщо у 2013 році частка вугілля в імпорті мінеральних палив складала 9,2 %, то у 2014 році – 11,7 %, а в січні-липні 2015 року – 16,4 %. Також істотно обмежено можливості України розпочати видобуток сланцевого газу й шахтного метану. Розроблення таких родовищ уможливило б повну заміну протягом кількох років імпортного російського природного газу, що є пріоритетом державної енергетичної політики.

**6. Гальмування технічної модернізації реального сектору економіки України** внаслідок загострення дефіциту металургійної й машинобудівної продукції вітчизняного виробництва. Спад виробництва на підприємствах металургійної та машинобудівної промисловості, значна частина яких зосереджена на Донбасі й зазнала значних пошкоджень і руйнувань унаслідок бойових дій, стримує модернізацію та відновлення мереж житлово-комунального господарства й газотранспортної системи, будівництво автоторіг, мостів, оновлення рухомого складу й дорожнього госпо-

---

<sup>1</sup> *Микола Шамбір*: Питання про підвищення пенсійного віку не розглядається [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/interview/nikolay-shambir-vopros-povyshenii-pensionnogo-1438956192.html>

дарства Укрзалізниці, а також застарілого металофонду інших галузей економіки України.

Крім того, металургійні підприємства гостро відчувають брак сировини через зростання в Україні обсягів експорту металобрухту. За даними профспілки робітників металургійної та гірничодобувної промисловості України, дефіцит лому на металургійних підприємствах у I півріччі 2015 року становив 445 тис. т (чверть необхідних обсягів), тоді як було експортовано понад 800 тис. т. При цьому державний бюджет недоотримує кошти від перероблення металобрухту, адже надходження до державного бюджету від 1 т експортованого лому становить близько 10 євро, тоді як від податків, що сплачують металургійні підприємства при переплавленні 1 т лому на сталь, – 2100 грн<sup>1</sup>.

#### **7. Дестабілізація банківської системи** внаслідок:

- *втрати вкладів населення.* За 2014 рік загальний вплив коштів фізичних осіб з українських банків становив 126 млрд грн, або 29 % суми на початок року, у тому числі 53 млрд грн (–21 %) та 9 млрд дол. США (–40 %)². За січень–серпень 2015 року банківська система втратила 24 млрд грн вкладів населення, або 6,0 % обсягу на початок року. Відносно позитивна (порівняно з рівнем минулорічних втрат) динаміка пояснюється виключно коливаннями валютного курсу гривні. Натомість розрахунки окремо за національною й іноземною валютами³ дають підстави стверджувати, що за перші 8 місяців поточного року банківська система втратила 22 млрд грн (–11 %) та 3,6 млрд дол. США (–26 %) вкладів фізичних осіб.

Таким чином, *скорочення коштів фізичних осіб у 2015 році порівняно з минулим роком дещо уповільнилося, проте його швидкість залишається загрозливою для стабільності банківської системи;*

- *замороження кредитної активності й зменшення кредитного портфеля,* зумовлені скороченням ресурсної бази банків.

<sup>1</sup> Профсоюз металургів просит остановить експорт лому [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minprom.com.ua/news/192990.html>

<sup>2</sup> Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSLANNYA-2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSLANNYA-2015_giper_new.pdf)

<sup>3</sup> Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за вересень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=17608901&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=17608901&cat_id=58037)

Розрахунки окремо за національною та іноземною валютами<sup>1</sup> дають підстави стверджувати, що за перші 8 місяців поточного року банківська система скоротила кредитний портфель на 53 млрд грн (–10 %) та 4,4 млрд дол. США (–15,0 %).

В умовах зниження ділової активності, скорочення промислового виробництва, експорту й загального зниження рівня ВВП українська економіка потребує значних обсягів кредитних ресурсів, бажано довгострокових, дешевих і в національній валюті. Проте в умовах скорочення банківських пасивів досягти цієї мети неможливо;

- *погіршення якості кредитного портфеля банків.* В умовах воєнних дій на сході країни, на тлі погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури, платіжної дисципліни позичальників зростає частка простроченої заборгованості за кредитами в загальній сумі кредитного портфеля. Якщо станом на 01 січня 2014 року цей показник загалом по банківській системі дорівнював 7,7 %, то на 01 січня 2015 року він зріс до рівня 13,5 %, а станом на 01 вересня 2015 року сягнув межі 18,6 %<sup>2</sup>. Погіршення якості кредитного портфеля призводить відразу до двох негативних наслідків. По-перше, позичальники припиняють своєчасно сплачувати відсотки за проблемними кредитами, від чого банківські доходи зменшуються. По-друге, це змушує банки формувати під проблемні кредити додаткові страхові резерви за рахунок витрат.

Таким чином, одночасно зі зменшенням доходів зростають банківські витрати, що провокує збитковість і окремих банків, і банківської системи загалом. Фінансовий результат банківської системи за 2014 рік є найгіршим за всі роки спостережень і становить –53 млрд грн<sup>3</sup>. Протягом 2015 року негативну тенденцію збитковості банківської системи не зупинено. Поточні

---

<sup>1</sup> Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за вересень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=17608901&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=17608901&cat_id=58037)

<sup>2</sup> Основні показники діяльності банків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798)

<sup>3</sup> Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSLANNYA-2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSLANNYA-2015_giper_new.pdf)

збитки банківської системи за 8 місяців 2015 року становлять 48 млрд грн<sup>1</sup>;

- *посилення волатильності національної грошової одиниці, зумовленої збереженням недовіри клієнтів до банківської системи.* Згідно з опитуванням компанії *Inntild* лише 11 % респондентів зберігає в банках більшу частку власних заощаджень, 7 % – половину заощаджень, 49 % – лише незначну частку. Таким чином, *третина (33 %) опитаних респондентів засвідчили, що мають заощадження, не довіряють комерційним банкам і зберігають власні кошти поза банками*<sup>2</sup>;

- *невідповідність банківських депозитних ставок рівню інфляції.* За 2014 рік індекс цін споживчого ринку сягнув 24,9 %. Попри зафіксовану протягом двох місяців (липень і серпень) дефляцію, за 9 місяців 2015 року цей показник сягав 41,4 %<sup>3</sup>. Інфляційні прогнози різних установ та експертів на поточний рік суттєво відрізняються (зокрема, НБУ прогнозує за 2015 рік інфляцію на рівні 44 %) <sup>4</sup>, проте в будь-якому разі її рівень за поточний рік буде значно вищим, ніж за попередній. Натомість депозитні ставки в українських банках за строковими гривневими депозитами коливаються в межах 15–25 % річних, що значно менше від рівня цінового зростання. Таким чином, обираючи інструмент для заощадження, фізичні особи не завжди віддають перевагу банківським вкладам, натомість зберігають власні кошти у вигляді готівки, валюти, банківських зливків, інвестують заощадження в нерухомість тощо.

**8. Зниження конкурентоспроможності національної транспортної системи та стрімка втрата транзитного потенціалу України.** Цілеспрямоване знищення терористами інфраструктури Донбасу й контролювання ними частини території Донецької та Луганської областей, у тому числі ділянки українсько-російського кордону,

<sup>1</sup> *Основні показники діяльності банків України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=3-6807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=3-6807&cat_id=36798)

<sup>2</sup> *Третя населення України не держит сбереження в коммерческих банках* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/economic/292257.html>

<sup>3</sup> *Індекси споживчих цін за регіонами у 2015 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>4</sup> *Інфляційний звіт за вересень 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=22249640>

призводять до подальшої втрати транзитного потенціалу України, зумовлюють зменшення обсягів експортно-імпортних перевезень, ускладнюють інтеграцію України в європейську та світову транспортні системи. Україна як транзитна держава втрачає свої позиції на міжнародному ринку обслуговування міжнаціональних і транснаціональних маршрутів перевезень вантажів і пасажирів, насамперед на найважливішому напрямку Європа – Азія. Тільки за 2014 рік обсяг транзиту вантажів залізничним транспортом, яким перевозиться 81 % усіх транзитних вантажів у країні, зменшився на 13,3 % порівняно з 2013 роком (без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя). За січень-червень 2015 року скорочення залізничного транзиту складало 13,9 % відносно аналогічного періоду 2014 року. Водночас обсяг перероблення транзитних вантажів портами материкової України у 2014 році скоротився на 12,1 % відносно рівня 2013 року, за 9 місяців 2015 року – на 13,4 %.

Ефективна протидія зазначеним викликам економічній безпеці держави можлива лише в умовах згуртування нації перед зовнішньою військовою та економічною агресією. У протистоянні з агресором економіка значною мірою тримається на самовідданій праці мільйонів українців та їх волонтерській підтримці. Це підвищує відповідальність держави за оперативне вирішення проблем економічної безпеки та соціального забезпечення.

Україна вже отримала вагому підтримку з боку міжнародних фінансових організацій та окремих держав. Водночас цієї допомоги, з огляду на масштабність викликів і загроз, які Україна стриимує заради збереження міжнародної безпеки, критично недостатньо. Кредити міжнародних інституцій, обумовлені стандартними вимогами скорочення державних витрат, у тому числі на соціальні потреби, не враховують українських реалій. Критично низький рівень життя більшості населення України, зумовлений, зокрема, воєнною агресією Росії, сьогодні неможливо зменшувати і з гуманітарних, і з моральних міркувань. Важливо також зрозуміти, що Україні потрібні не грошові вливання для реструктуризації фінансових зобов'язань, а системний інвестиційний план допомоги (на зразок «нового плану Маршалла»), спрямований на економічне відновлення та модернізацію.

## РОЗДІЛ 5. СОЦІАЛЬНІ НАСЛІДКИ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

*Війна однаково обкладає даниною чоловіків і жінок,  
але з одних збирає кров, а з інших – сльози.*

Вільям Теккерей

Соціальні наслідки анексії, агресії, війни є не менш вагомими, ніж політичні та економічні, але, напевно, болючішими, такими, що стосуються всіх без винятку мешканців України: і тих, хто опинився на окупованій території або безпосередньо бере участь в АТО, і тих, хто продовжує жити звичайним життям далеко від зони бойових дій.

Війна безпосередньо загрожує життю і здоров'ю людей, руйнує нормальні умови їх існування, позбавляє майна та джерел доходів, збільшує кількість сиріт, погіршує доступ до освіти та системи охорони здоров'я, призводить до вимушеної міграції. Головним соціальним викликом сьогодення є стрімке зниження рівня життя населення, що своєю чергою зумовлює зростання ризику бідності та соціального відторгнення, поглиблення нерівності.

Гострі соціальні проблеми, з якими стикаються нині громадяни України, не виникли просто зараз і не є безпосереднім наслідком воєнних дій. Вони накопичувалися роками, проте війна та економічна криза, що її супроводжує, їх значно посилила. В умовах воєнних дій значні фінансові, організаційні, людські ресурси відволікаються на захист суверенітету і цілісності держави, що практично унеможлиблює заходи з поліпшення соціально-економічного становища населення. Крім того, зовнішня агресія



зумовила виникнення нових, вкрай гострих проблем у соціальній сфері, що накладаються на вже наявні.

Найбільш серйозною з таких проблем вочевидь є проблема внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), якими стали не менше ніж 3 % населення України, і, безумовно, становище мешканців і територій, де відбувалися (відбуваються) воєнні дії. До спричинених війною фізичних втрат населення додається ризик його міграційного відпливу внаслідок втечі з небезпечного регіону та спроб зберегти рівень добробуту своїх сімей, заробляючи за кордоном.

Таким чином, до соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України належать як безпосередні втрати та руйнування, завдані мешканцям та виробничій і соціальній інфраструктурі охороненого бойовими діями регіону, так і наслідки для України загалом, найбільш значущі з яких пов'язані з масштабними вимушеними переміщеннями населення, а також мобілізацією та соціальним становищем громадян, які беруть безпосередню участь в АТО.

### 5.1. Соціально-демографічні втрати

**Втрати від підвищення захворюваності та смертності.** Воєнні конфлікти мають гірку ціну, в тому числі вимірювану втраченим здоров'ям людей. Відвідування лікувальних закладів у регіоні, постраждалому від агресії, різко зменшилося. Існує підвищений ризик спалахів інфекційних і соціально небезпечних хвороб (ВІЛ/СНІДу, туберкульозу тощо). На непідконтрольній Україні території на початок 2015 року проживало понад 16 тис. ВІЛ-позитивних людей, понад 2,3 тис. осіб з активною формою туберкульозу. Майже 700 наркозалежних у районі АТО припинили лікування за програмою замісної підтримувальної терапії<sup>1</sup>. Погіршення водопостачання в містах, де ведуться бойові дії<sup>2</sup>, зокрема через пошкодження каналу Сіверський Донець – Донбас (2014 рік), ма-

---

<sup>1</sup> Оперативна інформація щодо ситуації з програмами профілактики та лікування ВІЛ/ТБ/ВГС/ЗПТ у Донецькій та Луганській областях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aidsalliance.org.ua/ru/news/pdf/01-12\\_2015/04/SitRep\\_01042015\\_final.pdf](http://www.aidsalliance.org.ua/ru/news/pdf/01-12_2015/04/SitRep_01042015_final.pdf)

<sup>2</sup> Соціологи повідомили про дефіцит продуктів і води на окупованих територіях Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/society/1061435-sotsiologi-soobschili-o-defitsite-produktov-i-vodyi-na-okupirovanyih-territoriyah-donbassa.html>

гістрального водогону м. Луганська (2015 рік), призвело до того, що на Донеччині у 2013–2014 роках удвічі зросла захворюваність на гострий гепатит А. Епідемічний підйом відмічався і в сусідніх із конфліктними областях, а також у тих, що приймали внутрішніх переміщених осіб: у Дніпропетровській області – в 5,5 раза, Харківській – у 4 рази, у Київській області й м. Києві – у понад 3 рази. Високим є ризик прострочити або взагалі не отримати необхідне щеплення: рівень планової вакцинації БЦЖ у І кварталі 2015 року складав лише 9,4 % при запланованих 24,0 %. У Донецькій і Луганській областях 52 % респондентів повідомили про брак необхідних ліків (у містах Стаханов, Кіровське, Єнакієве – понад 60 %), причому потреба у медикаментах була вищою, ніж у продуктах<sup>1</sup>.

У докризовий період щорічна загальна кількість померлих у середньому становила 71,2 тис. осіб у Донецькій області та 37,1 тис. осіб у Луганській. Загальні коефіцієнти смертності сягали 16,2-16,3 померлих у розрахунку на 1 тис. населення. У 2014 році відповідні показники становили 71,8 тис. померлих у Донецькій області та 22,8 тис. у Луганській; 16,6 та 10,2 померлих у розрахунку на 1 тис. населення відповідно. Зазначені дані, однак, не відображають реального рівня смертності в регіоні через недооблік смертей і значний міграційний вплив населення за його межі. Імовірний загальний коефіцієнт смертності населення в Донецькій області у 2014 році, обчислений на основі приблизної оцінки середньорічної чисельності населення (з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб і тих, хто шукає притулку за межами України) та недообліку померлих, може становити 19,7 померлих у розрахунку на 1 тис. населення. Згідно з доповіддю ООН про ситуацію з правами людини в Україні внаслідок конфлікту на Донбасі на серпень 2015 року загинуло щонайменше 7962 особи та 17,8 тис. осіб отримали поранення. Поміж загиблих українські військові, цивільні та бойовики. Водночас в ООН зазначають, що реальна кількість жертв може бути більшою<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Исследование* потребностей в гуманитарной помощи Донецкой и Луганской области. – Ч. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://doromozhemo.tv/news/detail/392>

<sup>2</sup> *ООН: завіроку перемир'я загинули 165 цивільних* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150908\\_un\\_donbas\\_report\\_she](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150908_un_donbas_report_she)

**Міграційні втрати.** На тимчасово непідконтрольних Україні територіях Донбасу проживає близько 3 млн осіб. Загальна чисельність громадян України, які виїхали з району проведення АТО до інших регіонів, за даними на кінець жовтня 2015 року, становила 973,1 тис. осіб<sup>1</sup> і сформувалася внаслідок кількох міграційних хвиль, безпосередньо пов'язаних із періодичністю й інтенсивністю бойових дій. На підконтрольних українській владі територіях Донецької та Луганської областей зареєстровано близько 350 тис. вимушених переселенців, решта виїхала за межі Донбасу. Процес створення централізованої системи реєстрації ВПО досі не завершений, тому реальна їх кількість може бути більшою. Водночас частина зареєстрованих осіб насправді продовжує проживати на окупованих територіях. Частина вихідців із тимчасово непідконтрольних Україні територій просить притулку в іноземних державах. За даними УВКБ ООН, кількість українських громадян, які звернулися із клопотанням про визнання біженцем у семи країнах, з якими межує Україна (передусім у Російській Федерації, Білорусі та Польщі), становить 353,5 тис. осіб, ще 569,2 тис. осіб перебувають у цих країнах на інших підставах<sup>2</sup>. Офіційні особи РФ називають набагато більші обсяги переселення до цієї країни, втім їхні дані не підтверджено. Вихідці з Донбасу, які отримали або отримують правові підстави перебування в країнах ЄС, навряд чи повернуться в Україну, частина людей, які виїхали в Росію, залишиться в цій країні. Передусім до безповоротного виїзду за кордон можуть вдатися мешканці Донбасу, які народилися поза межами України, та їхні нащадки.

Отже, підтверджені міграційні втрати Донбасу впродовж 2014 року – I половини 2015 року, перевищують 1,5 млн осіб, ще кількасот тисяч ВПО є незареєстрованими. Невизначеність реальних перспектив щодо припинення бойових дій і швидкого від-

---

<sup>1</sup> *Державна служба України з надзвичайних ситуацій.* Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>2</sup> *Управління Верховного комісара ООН у справах біженців.* Регіональне представництво у Білорусі, Молдові та Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>

новлення контролю держави над цими територіями спричинить подальше збільшення масштабів міграції населення.

**Втрати робочих місць.** Кількість робочих місць в економічно-му комплексі Донбасу на початок 2014 року становила: на великих підприємствах – 573 тис. (з них 80,3 % – у промисловості), на середніх – 405 тис. (з них 51,5 % – у промисловості, 7,3 % – у будівництві), на малих – 213 тис. (з них 23,8 % – у торгівлі, 18,8 % – у промисловості, 10,7 % – у будівництві, 8,8 % – у сільському господарстві), у фізичних осіб – підприємців – 401 тис. Втрати робочих місць оцінюються від 50 % для великих підприємств до 80–90 % – для малих і середніх підприємств регіону. Внаслідок цього від 1,1 до 1,8 млн працездатних осіб у Донецькій і Луганській областях частково або повністю залишилися без роботи й засобів до існування<sup>1</sup>. У лютому 2015 року чисельність штатних працівників підприємств (без урахування мікропідприємств) зменшилася на 952,2 тис. осіб порівняно з відповідним періодом попереднього року. Характерною тенденцією стало припинення прийому працівників, зокрема на вугледобувні підприємства. Різко знизилася ділова та економічна активність, згортається малий і середній бізнес, збільшується кількість осіб, які покидають ринок праці та відмовляються від активного пошуку роботи. Це призвело до появи вже майже 2 млн осіб економічно неактивного населення.

**Зростання масштабу бідності внаслідок втрати основних джерел доходів.** Втрата значною частиною працездатного населення Донбасу робочих місць і, відповідно, трудових джерел доходів, ускладнення нарахування пенсій (а інколи й неможливості їх отримання) зумовили значне зростання бідності. За традиційної для регіону структури доходів домогосподарств, втрата заробітної плати не може бути навіть частково заміщена надходженнями від інших видів трудової діяльності. Упродовж 2014 року на підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей стрімко зросли масштаби абсолютної бідності: в Луганській області 14,1 % населення мали доходи нижчі від прожиткового

---

<sup>1</sup> Гройсман В. Б. Першочергові завдання для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб та відновлення Донбасу / В. Б. Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas%20UKR\\_rew.ppt](http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas%20UKR_rew.ppt)

мінімуму (проти 7,2 % у 2013 році), а в Донецькій – 14,6 % (4,4 % у 2013 році). Подальше зниження реальних доходів населення у 2015 році та неможливість швидко стабілізувати соціально-економічну ситуацію на Донбасі дають підстави для очікування зростання рівня абсолютної бідності<sup>1</sup> в Донецькій та Луганській областях до 30–40 %.

Більшість населення Донбасу – і ті, хто залишилися, і ті, хто виїхали до інших регіонів України – в один момент втратили все: роботу, доходи, житло, машину, дачу. Лише частина донеччан (близько 1 млн осіб, тобто 22 %) та луганчан (понад 300 тис. осіб, тобто 16 %) мали фінансові можливості переїзду на більш-менш тривалий період. Проте через неможливість повернення додому чи повну втрату майна внаслідок бойових дій навіть раніше відносно забезпечене населення опинилося в стані раптової бідності, а в окремих випадках – зазнало її крайніх виявів. Лише близько 10 % сімей із району проведення АТО (незалежно від того, переїхали вони в інші регіони чи залишилися на постраждалих територіях) можуть зберегти відносно стабільний матеріальний стан і не потребують соціальної підтримки. Це здебільшого сім'ї, яким вдалося скористатися заощадженнями (майном, депозитами тощо) для зміни місця проживання, або ті, хто зміг зберегти традиційні джерела доходів чи успішно реалізувати себе на ринку праці в інших регіонах країни. Натомість майже 90 % населення із прифронтових територій або вже стали бідними, або потрапили в зону високої вразливості до бідності, оскільки розвиток подій на сході може в будь-яку хвилину призвести до втрати мізерних заробітків чи заощаджень.

**Зростання навантаження на систему державної соціальної підтримки.** Втрата основних доходів і майна, неможливість навіть часткового їх заміщення власними силами змушує домогосподарства звертатися до державної системи соціальної підтримки. В умовах її реформування з метою посилення адресності, що передбачає зростання розмірів виплат, невідворотним є суттєве збільшення фінансового навантаження на систему, адже одночасно зростатимуть і контингенти учасників, і розміри виплат. До початку конфлікту в Донецькій і Луганській областях реци-

---

<sup>1</sup> За межею прожиткового мінімуму.

пієнтами допомоги малозабезпеченим сім'ям були менше 0,1 % сімей проти 1,3 % по країні загалом, однак найближчим часом у результаті реформ у середньому по країні отримувачами допомоги можуть стати близько 3 % населення, а на Донбасі – 7-8 %.

Це потребуватиме значних додаткових коштів: з огляду на те, що станом на 01 серпня 2015 року середній розмір виплати допомоги на сім'ю в місяць становив 2350 грн, населенню Донецької та Луганської областей (підконтрольних Україні територій) за програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям необхідно буде виплачувати понад 4 млрд грн на рік.

## 5.2. Руйнування поселенської структури

Протягом 2014–2015 років унаслідок конфліктної ситуації та бойових дій густозаселені та найбільш урбанізовані Донецька й Луганська області (відповідно 90,7 % та 86,7 % містян порівняно з 69,0 % в Україні) зазнали найбільших втрат людності міських поселень на тлі дезорганізації життєдіяльності населення та надання соціальних послуг, повного або часткового руйнування житлового фонду і стратегічно важливих інфраструктурних об'єктів.

Спостерігаються ознаки руйнівної дезурбанізації цих регіонів. У зв'язку з переселенням частини жителів постраждалих територій середня щільність населення зменшилася на 20 %, що є критичним з огляду на перспективи відновлення потенціалу поселень Донбасу.

За даними Мінрегіонбуду України, станом на вересень 2014 року в Донецькій області із 28 міст обласного підпорядкування (3,67 млн осіб) та 18 районів (650 тис. осіб) зазнали значних руйнувань 21 місто (3,39 млн осіб) та 13 районів (520 тис. осіб)<sup>1</sup>. У Луганській області внаслідок бойових дій зазнали значних руйнувань 14 міст обласного підпорядкування (1,6 млн осіб) та 8 районів (350 тис. осіб). До переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійсню-

---

<sup>1</sup> Гройсман В. Б. Першочергові завдання для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб та відновлення Донбасу / В. Б. Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas%20UKR\\_rew.ppt](http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas%20UKR_rew.ppt)

ють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження (затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2014 року № 1058-р), у Донецькій області належать 16 міст, зокрема 13 міст обласного значення, 14 селищ міського типу, 69 селищ та 188 сіл, у Луганській області – 14 міст, з яких 11 – обласного значення, 47 селищ, 36 селищ міського типу та 182 села. На сьогодні безпосередньо на лінії воєнного зіткнення розташовано 3 міста, з яких 2 – обласного значення, 7 селищ міського типу, 13 селищ та 36 сіл. Вони потребують значних капіталовкладень на відновлення житлового фонду, виробничої та соціальної інфраструктури, а також окремих об'єктів господарської діяльності.

Унаслідок тривалих бойових дій, перебування частини території під контролем незаконних збройних формувань і захоплення м. Донецька втрачено економічно й соціально важливі функції низки поселень Донецької області (насамперед транспортні та промислові). Значно менших прямих втрат і руйнувань зазнала мережа малих міст з населенням до 50 тис. осіб, що пояснюється відсутністю стратегічно важливих об'єктів, які піддавалися цілеспрямованому знищенню з боку незаконних збройних формувань. Проте закриття вугільних підприємств середніх і малих міст із монопромисловою економікою (Торез, Селідове, Сніжне, Шахтарськ, Стаханов, Вугледар, Українськ, Вуглегірськ) суттєво ускладнило життєзабезпечення населення, яке залишилося на їх території. Окремі з них (Торез, Стаханов, Шахтарськ, Моспіно та ін.) знаходяться на межі незворотної деградації, оскільки наразі фактично зупинилися основні містоутворювальні підприємства, відбувається міграція населення, передусім молоді та осіб працездатного віку. Істотно потерпає від порушення виробничих циклів, а також безробіття й відсутності доходів населення міст Авдіївка, Єнакієво, Алчевськ. Зокрема, на ПАО «Авдіївський коксохімічний завод» раніше було зайнято близько 20,2 % місцевих мешканців, на Єнакієвському металургійному заводі – 13,8 %, Алчевському металургійному заводі – 12,8 %.

У результаті воєнного протистояння в зоні конфлікту і руйнувань опинилася значна територія Луганської області, насамперед її основна субрегіональна міська агломерація – гіперурбанізова-

на Луганська (52 % поселень і 88 % населення). Унаслідок перебування під контролем незаконних збройних формувань три з чотирьох агломерацій Луганської субрегіональної системи (Південно-Луганська, або Краснолуцька, Центрально-Луганська, або Алчевсько-Стаханівська, та Луганська) зазнали найбільших людських втрат і руйнувань промислових об'єктів, виробничої й соціальної інфраструктури. У мережі міст і селищ міського типу, зосередженій у південній індустріальній частині регіону, що опинилася в епіцентрі воєнних дій, через знищення системи зв'язку, транспортного й інженерного сполучення, а також житлового фонду пошкоджено сформований раніше опорний каркас міської системи розселення та ускладнено міжпоселенські зв'язки. На території області, що знаходиться під контролем України, найбільш постраждалими є міста Станиця Луганська, Северодонецьк, Лисичанськ.

У малих містах Луганської області (монофункціональних промислових і транспортних центрах) із населенням до 50 тис. осіб, що домінують у міській поселенській структурі цього регіону, в умовах постійної загрози ескалації бойових дій значно загострилися проблеми життєзабезпечення та зайнятості населення. Руйнування комунікаційних систем у селищах міського типу з переважанням дрібних селищ (до 3 тис. жителів) і вузькоспеціалізованими промисловими й транспортними функціями, мережа яких в області є достатньо розвинутою (Новоайдар, Кримське, Новотошківське), обумовило їх соціальну та економічну ізоляцію.

Значна втрата чисельності населення внаслідок внутрішнього переміщення є загрозою для майбутнього відновлення цих поселень. Окремі села, зокрема Нікішино (Донецька область) та Первомайське (Луганська область) повністю обезлюдніли. У Луганській області найменше постраждала від бойових дій лише слабо урбанізована Старобільська субрегіональна система розселення, під контролем України знаходиться Лисичансько-Северодонецька агломерація із центром у м. Северодонецьк (чисельність населення 340 тис. осіб, площа – близько 850 км<sup>2</sup>, або 3,2 %, території області).

За повідомленням Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів Украї-



ни<sup>1</sup> уряд виділив Луганській області на відновлювальні роботи 150 млн грн, з яких освоєно лише 10 %. Гіршою є ситуація в Донецькій області, де з 5 млн грн, виділених урядом на відновлення м. Краматорська, освоєно лише 40 %; а з 10 млн грн на відновлення м. Маріуполя та допомогу постраждалим жителям міста місцевою владою використано тільки 60 % коштів.

Отже, внаслідок бойових дій зазнали руйнувань райони Донецької та Луганської областей з найбільшою густиотою поселенської мережі та щільністю населення. Окремі монофункціональні міста перебувають на межі незворотної деградації через закриття містоутворювальних підприємств. Висока частка селищ у поселенській структурі цих областей на тлі втрати значної частини населення внаслідок внутрішнього переміщення ускладнює їх майбутнє відновлення.

### 5.3. Втрати соціальної інфраструктури

#### **Житлово-комунальне господарство та інфраструктура.**

Більша частина руйнувань на Донбасі припадає на житлові будинки та системи енерго-, водо-, теплопостачання. Втрати від руйнування інфраструктури оцінюються в діапазоні від 21,6 млн<sup>2</sup> до 15 млрд дол. США<sup>3</sup>. За даними на 03 лютого 2015 року загальна сума руйнувань у Донецькій області (з урахуванням об'єктів житлово-комунальної та соціальної інфраструктури) становила 1 250 765 тис. грн, з них по житловому фонду – 531373 тис. грн, об'єктах теплопостачання (теплові пункти, котельні, тепломережі) – понад 10422 тис. грн, об'єктах водопостачання та водовідведення – 181275 тис. грн. Зруйновано або пошкоджено 1080 енергетичних об'єктів (повітряні лінії електропередачі, підстанції, трансформаторні підстанції всіх рівнів напруги), системи диспет-

---

<sup>1</sup> *Департамент* інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/articleart\\_id=248308557](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/articleart_id=248308557)

<sup>2</sup> *Україна*. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. – Ч. II «Звіти за компонентами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA\\_V2\\_Ukr\\_4Web\\_lowres.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA_V2_Ukr_4Web_lowres.pdf)

<sup>3</sup> *Наслідки* війни: чи перетвориться Донбас на мертву економічну зону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://link.ac/4XgB7>

черського керування та зв'язку, адміністративні будівлі, викрадено транспортні засоби. Загальна сума коштів, необхідних на відновлення зруйнованих об'єктів електропостачання в Донецькій області, становила 476,6 млн грн.

За інформацією Мінрегіонбуду України<sup>1</sup>, станом на 01 квітня 2015 року в результаті бойових дій у Донецькій і Луганській областях зруйновано та пошкоджено 11268 житлових будинків (9579 та 1689 відповідно), або 2,0 % житлового фонду на суму 716,3 млн грн. Стан структурних елементів пошкоджених будинків і квартир швидко погіршується, що підвищує витрати на їх відновлення; пошкодження стін, дахів і вікон призводить до теплових втрат і робить житло непридатним для проживання в зимовий період.

У Луганській області наприкінці 2014 року без газопостачання залишалися 9360 абонентів (3919 – абонентів приватних і 5441 абонент багатоквартирних будинків) та 6 підприємств. Орієнтовна сума збитків підприємств та установ газової інфраструктури становить понад 51 млн грн. Пошкоджено 2772 газопроводів: 61 – високого, 174 – середнього та 2507 – низького тиску. На території Донецької області без газопостачання залишалось 43,3 тис. абонентів (15630 – приватних, 682 – багатоквартирних будинки та 40 підприємств). Без електропостачання були орієнтовно 117 тис. осіб, без водопостачання – близько 515 тис. осіб<sup>2</sup>.

Серйозно пошкоджено інфраструктуру водовідведення водо- й електропостачання, що створило незручності для майже 4,5 млн осіб. Загальна вартість пошкодженої інфраструктури в Донецькій області становить близько 369 млн грн, а розмір збитків, завданих у Луганській області, оцінюється в 123 млн грн<sup>3</sup>. У системі водопостачання шкоди завдано елект-

---

<sup>1</sup> *Донбас*: реінтеграція деокупованих територій : результати дослідження проблем та ефективності державної політики щодо звільнених територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Donbas---doslidzhennya.pdf>

<sup>2</sup> *Чорна* книга Кремля. Війна Росії проти України. Інформація на основі даних центральних органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – С. 7-8.

<sup>3</sup> *Україна*. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. – Ч. II «Звіти за компонентами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA\\_V2\\_Ukr\\_4Web\\_lowres.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA_V2_Ukr_4Web_lowres.pdf)

ричному й насосному обладнанню, системам хлорування, тру-  
бам, магістральним водопроводам і резервуарам, естакадам, що  
призвело до припинення роботи та блокування магістральних  
каналів водопостачання, водоочисних, фільтрувальних і водоза-  
бірних споруд. Завдано значних руйнувань каналу Сіверський  
Донець – Донбас. Збитки системи водопостачання на Донбасі  
оцінюються у близько 268 млн грн. Шкода, завдана системам  
водовідведення, поширюється на труби й сантехнічне обладнан-  
ня, очисні споруди та насосні станції, лабораторне обладнання,  
реагенти й хімічні речовини, технологічний транспорт і місця  
скидання очищених каналізаційних стоків. Збитки, завдані сис-  
темі водовідведення на Донбасі, оцінюються у близько 100 млн  
грн, а на відновлення сектору водопостачання й водовідведення  
в регіоні необхідно 880 млн грн.

**Охорона здоров'я.** За попередніми оцінками, на підконт-  
рольній Україні території Донбасу зруйновано 60 % медичних  
споруд, на тимчасово невідконтрольних територіях – 70 %.  
Втрачено медичне обладнання, пошкоджено під'їзди до ліку-  
вальних закладів, зруйновано систему інженерних комунікацій.  
Найсерйозніших руйнувань зазнала Донецька психіатрична лі-  
карня. Збитки апарату епідеміологічного контролю оцінюються  
в розмірі 21 млн грн. Частина медичної інфраструктури, яка за-  
безпечувала високоспеціалізовану медичну допомогу населен-  
ню регіону, залишилася на території, тимчасово невідконтроль-  
ній Україні.

У регіоні 60 % населення фактично не має доступу до послуг  
первинної медико-санітарної допомоги, зокрема на засадах сі-  
мейної медицини, а 85 % – до високоспеціалізованої медичної  
допомоги. Станом на 08.10.2014 р. 28 % громадян позбавлені  
доступу до послуг системи охорони здоров'я, з них 5,0 % – до  
вторинної медичної допомоги (ВМД) і 23 % – до третинної  
медичної допомоги (ТМД). Основною причиною цього є руй-  
нування медичної інфраструктури. У Луганській області зруй-  
новано 19 споруд охорони здоров'я, в Донецькій – 41. Сума  
збитків у Луганській області становить 1,6 млн грн, у Доне-  
цькій – 65 млн грн. Крім того, збитки у м. Донецьку дорівнюють  
22 млн грн. Усього збитки в системі охорони здоров'я на Донба-  
сі становлять 87 млн грн. Для отримання вакцин і проведення

щеплень для 75 % населення необхідно реконструювати приміщення та обладнати їх холодильними установками. Для цього необхідно близько 500 тис. грн. Таким чином, загальна сума збитків становить 87,5 млн грн.

Унаслідок збройного конфлікту скоротилося фінансування державних цільових програм із профілактики, діагностики й лікування хронічних і гострих хвороб. Помітно скоротилися обсяги послуг з імунізації населення, зокрема в Луганській області на 30,5 %. У районах, що постраждали від збройного конфлікту найбільше, втрачено понад 5 % людського потенціалу системи охорони здоров'я. Конфліктна ситуація спричинила негативний вплив на систему державних закупівель медичних препаратів. Загальний обсяг збитків системи охорони здоров'я становить 6530 млн дол. США.

**Освіта.** Освітня інфраструктура Донбасу зазнала значних втрат: частина навчальних закладів залишилася на тимчасово непідконтрольній Україні території, частина – зруйнована чи пошкоджена. Загалом у Донецькій області пошкоджено та зруйновано понад 10 тис. об'єктів, зокрема 176 шкіл, 86 дитячих садків, 28 професійно-технічних, 19 вищих навчальних закладів та 26 об'єктів фізкультури і спорту. В Луганській області зруйновано та пошкоджено 40 дошкільних і загальноосвітніх закладів. За загальними оцінками, сума збитків становить 4,9 млрд дол. США. Зменшення контингенту навчальних закладів у середньому складає від 50 % до 100 % залежно від рівня й типу закладу<sup>1</sup>.

За даними Уповноваженого Президента України з прав дитини, на кінець 2014 року на окупованих територіях Донбасу залишалося близько 500 тис. дітей, з них майже 6 тис. дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування<sup>2</sup>. Понад 160 тис. дітей виїхали з Донбасу в інші регіони України. Із проблемою продовження навчання у вищих навчальних закладах (далі – ВНЗ) Донбасу зіткнулися близько 150 тис. студентів. За даними МОН

<sup>1</sup> В Донецькій області более 10 тысяч объектов повреждены или разрушены [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ura-inform.com/ru/society/2015/02/24/v-donetskoj-oblasti-bolee-10-tysjach-obektov-povrezhdeny-ili-razrusheny>

<sup>2</sup> В Україні побільшало дітей-сиріт через війну на Донбасі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26753197.html>

України, у ВНЗ, евакуйованих до інших міст, навчається 39,5 тис. студентів і працює 2844 науково-педагогічних працівники<sup>1</sup>.

#### 5.4. Проблеми внутрішньо переміщених осіб

Чи не головні сучасні соціально-демографічні ризики в Україні пов'язані з недобровільними переміщеннями сотень тисяч українців, які вимушено залишили місце свого проживання внаслідок анексії Криму та воєнних дій на сході країни. Вимушені міграції принципово відрізняються від добровільних, спрямованих на поліпшення матеріального та соціального становища, тим, що, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та руйнують добробут переселенців. Постраждали від війни та агресії не лише втратили житло, майно, роботу, а часто й рідних та близьких, пережили важкий психологічний стрес.

Перша хвиля внутрішньо переміщених осіб виникла навесні 2014 року внаслідок анексії Криму. Більшість переселенців залишили півострів з березня по серпень 2014 року. Переважно це були політично активні громадяни, журналісти, активісти релігійних громад, студенти, які прагнули продовжити навчання в українських вишах, а також особи, професійна діяльність яких була пов'язана із застосуванням українського законодавства або здійснювалася на основі українських ліцензій (юристи, нотаріуси, фармацевти, представники малого бізнесу). Основним мотивом переселення було небажання залишатися на окупованій території.

Проте з початком антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей виникла нова, значно чисельніша, група ВПО. Якщо перші переселенці з Донбасу виходили переважно з політичних міркувань, не сприймаючи порядків самопроголошених республік, розгортання воєнних дій змусило тисячі людей рятувати своє життя. Згідно з першими даними з Донбасу, оприлюдненими в червні 2014 року, ВПО нараховувалося на той час трохи більше ніж 3 тис. осіб. Проте кожне загострення ситуації викликало нові масштабні переселення. Найінтенсивнішими вони були в липні-серпні та в жовтні 2014 року, а також січні-лю-

---

<sup>1</sup> Луканська А. Із зони АТО евакуйовано 16 вишів та 10 наукових установ / А. Луканська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/256787>

тому 2015 року. Виїзди з району бойових дій відбувалися здебільшого спонтанно, з мінімальною кількістю особистих речей та коштів, часто з ризиком для життя.

За урядовою інформацією, станом на 23 жовтня 2015 року з тимчасово окупованої території та районів проведення АТО до інших регіонів України переміщено 973120 осіб, зокрема з Донецької, Луганської областей 951891 особу, з АР Крим і м. Севастополя 21229 осіб, поміж яких 162717 дітей та 476882 інвалідів та осіб похилого віку<sup>1</sup>.

За даними органів праці та соціального захисту населення, чисельність ВПО є ще більшою. Станом на 25 вересня 2015 року ними взято на облік 1506 тис. осіб, з яких відповідно до відомостей, до дозволяють зарахувати їх до вказаних категорій, 360 тис. осіб працездатного віку, 888 тис. пенсіонерів, 190 тис. дітей, 63 тис. інвалідів<sup>2</sup>.

Хоча інтенсивність вимушених переселень завдяки певному прогресу мирного врегулювання наразі знизилася, але ненадійність припинення вогню, а також руйнування місць попереднього проживання ВПО й надалі обумовлюють зростання їх кількості.

До вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб держава була неготова. Хоча аварія на Чорнобильській АЕС свого часу також спричинила масові переміщення населення, але тогочасні масштаби переселень були набагато меншими (загалом було переселено понад 160 тис. осіб), а фінансові та організаційні можливості – значно потужнішими.

Упродовж короткого часу довелося налагоджувати облік ВПО, створювати структури, які мали надавати їм допомогу, розробляти необхідне законодавство. Потрібно визнати, що в перший, найскладніший, період основний тягар опіки над вимушеними переміщеними особами взяло на себе суспільство, волонтерські організації та просто небайдужі люди.

---

<sup>1</sup> Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>2</sup> Щодо надання послуг службою зайнятості внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>

Про неготовність держави до розв'язання проблем ВПО свідчить непростий процес законотворення щодо визначення їх статусу та забезпечення прав. Ухвалений парламентом перший варіант відповідного Закону було ветовано Президентом, як такий, що не відповідає ані Конституції України, ані міжнародним стандартам поведження з ВПО. Недоречність багатьох його норм ілюструє хоча б той факт, що в зазначеному Законі ВПО визначалися як «внутрішні мігранти».

Чинний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>1</sup> було прийнято зі значним запізненням, лише в жовтні 2014 року. В ньому передбачено порядок реєстрації ВПО та створення Єдиної інформаційної бази даних щодо цієї групи населення. Він гарантував переміщеним особам право на зайнятість, у тому числі спрощену систему реєстрації юридичних і фізичних осіб – підприємців, отримання статусу безробітного, пенсійне забезпечення, соціальне страхування, соціальні послуги, навчання, виборче право, умови для тимчасового чи тривалого проживання включно із розробленням програм пільгового кредитування будівництва та купівлі житла, захист від дискримінації, право на добровільне повернення в місця попереднього проживання та багато іншого.

Важливими для становища ВПО була також низка постанов уряду. Зокрема, вже в липні 2014 року було спрощено порядок набуття статусу безробітного для ВПО<sup>2</sup>. Розроблено механізми призначення соціальних допомог і виплати пенсій за місцем фактичного проживання переміщених осіб. З 01 жовтня 2014 року запроваджено облік ВПО, поставлене завдання щодо створення відповідної бази даних. Уряд також ухвалив Постанову «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому

---

<sup>1</sup> *Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб* : закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>2</sup> *Про внесення змін до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу* : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2014 р. № 403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248314703>

числі на оплату житлово-комунальних послуг»<sup>1</sup>. Передбачено надання грошової допомоги впродовж 6 місяців і можливість продовження цього терміну ще на 6 місяців у разі обґрунтованої потреби. Розмір допомоги не може перевищувати 2400 грн на сім'ю, тобто двох прожиткових мінімумів, що, звичайно, вкрай мало. Допомога не надається, якщо ВПО мають житло в інших регіонах України, 10-кратний розмір прожиткового мінімуму на банківському рахунку. Допомога для працездатних осіб (крім тих, хто зайнятий доглядом за дітьми, інвалідами та особами похилого віку), які впродовж двох місяців з дня визначення грошової допомоги не працевлаштувалися, спочатку скорочується, а потім припиняється. З метою сприяння працевлаштуванню ВПО Міністерство соціальної політики розробило «Основні напрями розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки»<sup>2</sup>, що були затверджені урядом у липні 2015 року. Документ передбачає створення тимчасових робочих місць, націлює на новаторські підходи, такі як нестандартний режим роботи, гнучкий графік зайнятості, на сприяння підприємницькій активності ВПО. Значна увага приділяється організації професійного навчання відповідно до попиту на ринках праці регіонів поселення.

Варто підкреслити, що практично кожний із зазначених документів налаштовує на співпрацю з міжнародними та неурядовими організаціями, у тому числі тими, що об'єднують ВПО. Громадськість здійснює експертне оцінювання законодавчих документів, відслідковує ефективність їх виконання, вносить пропозиції щодо змін і доповнень. Кооперація з міжнародними та неурядовими організаціями забезпечує спрямування на розв'язання проблем ВПО додаткових фінансових та організаційних ресурсів, які в умовах кризи є вкрай дефіцитними.

---

<sup>1</sup> *Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг* : постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> *Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки* : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248359035>



Найнагальнішою в момент переміщення і найгострішою дотепер є для ВПО проблема житла. Як свідчать опитування, понад 90 % ВПО мешкають наразі в приватному житлі, яке орендують власним коштом. Державна допомога не може покрити всієї вартості оренди. Лише менше ніж 10 % користуються житлом в державному секторі. Для розміщення ВПО використовуються державні санаторії, пансіонати, табори, гуртожитки тощо. Станом на вересень 2015 року визначено 723 об'єкти, в яких можливе розміщення 12,2 тис. переселенців<sup>1</sup>, що вочевидь є недостатнім. Водночас типовими є проблеми з фінансуванням цих об'єктів, їх непристосованістю до тривалого проживання, особливо в зимовий період. Крім того, часто житло пропонується в сільській місцевості, де його якість є невисокою, немає роботи, належної виробничої та соціальної інфраструктури і куди ВПО, більшість з яких містяни, їхати не поспішають.

Надання державою житлової допомоги ВПО визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>2</sup> (стаття 9), де йдеться про право внутрішньо переміщеної особи на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; забезпечення можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття її на облік; можливість продовження цього терміну для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку; сприяння в поверненні на попереднє постійне місце проживання.

За даними Міністерства соціальної політики України, станом на 14 вересня 2015 року було перераховано 2,2 млрд грн<sup>3</sup> грошової допомоги 490,5 тис. внутрішньо переміщених осіб, або 94,4 % сімей, які звернулися по допомогу.

---

<sup>1</sup> Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

<sup>3</sup> Дані Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>

Разом з тим механізми реалізації зобов'язань держави у сфері надання ВПО житлової допомоги мають вкрай неконкретний та обмежений характер. Критерії визначення кола осіб, які мають право на отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, є недостатньо чіткими. Невиправданим видається обмеження права на безоплатне проживання лише шістьма місяцями, протягом яких ВПО мають знайти роботу, яка б дала змогу самостійно забезпечувати своє існування. Зважаючи на ситуацію на регіональних ринках праці, це є малоімовірним. Обставини, які змушують громадян звертатися до держави за допомогою, існують триваліший час.

Крім того, потенціал механізму надання ВПО житлової допомоги в грошовій формі не може бути використаний повною мірою в умовах недостатнього розвитку в країні ринку орендного житла. Законодавча неврегульованість відповідних відносин робить ризики оренди житла дуже високими і для орендарів, і для орендодавців. Ціни на орендне житло є занадто високими, а пропозиція – непрозора та негнучка. У Харкові, Черкасах, Житомирі, Львові, Одесі вартість оренди однокімнатної квартири перевищує 100 % середньої зарплати в регіоні. Немає жодного міста, де б вона була менше ніж 30 % від середньої зарплати.

Наступна гостра проблема – працевлаштування. Воно необхідне не лише як джерело коштів на прожиття, а й як найважливіший засіб самореалізації та адаптації до нових умов. Складність працевлаштування вихідців з Донбасу частково пояснюється їх професійно-кваліфікаційною структурою. В найбільш уразливій ситуації опинилися працівники вугільної промисловості та металургії, попит на яких на ринках праці інших регіонів є незначним.

Про потребу в працевлаштуванні при отриманні довідки, що підтверджує їхній статус, повідомили 121 тис. ВПО. Проте станом на вересень 2015 року, з моменту окупації АР Крим та початку проведення Антитерористичної операції, по допомогу до центрів зайнятості звернулися лише 47,9 тис. громадян, які перебували на обліку як ВПО. Було працевлаштовано 12,6 тис. таких громадян. Послуги з профорієнтації отримали 472 тис. ВПО. За направленням служби зайнятості професійне навчання проходили 3,1 тис. безробітних з-поміж ВПО, у громадських роботах взя-

ли участь 6,8 тис., 10,9 тис. ВПО у жовтні 2015 року мали статус безробітного<sup>1</sup>.

Досить скромні результати щодо сприяння в працевлаштуванні ВПО, з одного боку, свідчать про недостатню активність та організаційні можливості відповідних державних служб. Проте з другого – це результат низької активності самих ВПО.

Опитування майже 2,5 тис. внутрішньо переміщених осіб, проведене працівниками служби зайнятості у вересні 2015 року, засвідчило, що 53 % тих, хто заявив при реєстрації про потребу в працевлаштуванні, не планують шукати роботу за сприяння служби. З них 22 % мали роботу, 18 % планували повернутися до попереднього місця проживання і не бажали розривати попередні трудові відносини, чверть планували розпочати пошуки роботи пізніше, інші повідомили про неготовність працювати з різних причин (стан здоров'я, необхідність догляду за дітьми, навчання, фінансова незалежність тощо)<sup>2</sup>.

Причини ситуації, що склалася, є різними. Це й наслідки пережитого шоку, і зневіра у власних силах, очікування на швидке повернення додому й, до певної міри, поширення поміж ВПО утриманських настроїв. У будь-якому разі ці причини потребують серйозного вивчення та врахування. Очевидно, що крім звичайних форм роботи з населенням, служби зайнятості мають застосовувати щодо ВПО ширший арсенал засобів, зважати на специфіку їх становища, психологічний стан.

Ще однією причиною незацікавленості багатьох ВПО у працевлаштуванні за сприяння служби зайнятості є підвищені вимоги до рівня оплати праці через необхідність вирішувати житлове питання у спосіб оренди житла. Зважаючи на вартість оренди 1-кімнатної квартири в різних містах України та мінімального набору життєво необхідних товарів і послуг, сім'я ВПО, що складається з двох дорослих і однієї дитини, має витратити, за нашими розрахунками, від 3966 грн до 8500 грн на місяць. Зокрема, у Харкові – 6,4-6,8 тис. грн, Вінниці – 5,2-6,2 тис. грн, Миколаєві – 4,2-4,7 тис. грн, Тернополі – 4,5-4,8 тис. грн, Чернігові – 3,9-4,3 тис.

---

<sup>1</sup> *Щодо надання* послуг службою зайнятості внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>

<sup>2</sup> Там само.

грн. Водночас у червні 2015 року середня зарплата в Україні становила 4299 грн, і лише третина працівників мали зарплату понад 4000 грн.

Розв'язання проблем ВПО ускладнюється також тим, що вони розміщені територією України нерівномірно. Наразі найбільша кількість їх перебуває в Луганській (229174), Харківській (196698), Донецькій (117162), Дніпропетровській (85344), Запорізькій (66469), Київській (44639) областях та в м. Київ (39047). Найменша кількість розселена в Тернопільській (2681), Чернівецькій (2736), Івано-Франківській (3651), Рівненській (3464), Закарпатській (4024) та Волинській (4325) областях<sup>1</sup>. Розселення переважно у найближчих до місць попереднього проживання регіонах свідчить про намір багатьох ВПО повернутися до залишених домівок<sup>2</sup>. Крім того, розміщення переселенців в індустріально розвинених центрах цілком природно, адже тут більше можливостей для економічної активності та працевлаштування.

Разом з тим потрібно зважити на те, що прибуття ВПО посилює місцеві соціальні проблеми, що може викликати напруження у відносинах між переселенцями та місцевим населенням. Потреби ВПО стають важким тягарем для місцевих бюджетів, створюють для корінних мешканців додаткові проблеми й на ринку праці, й у сферах охорони здоров'я та освіти. Так, ВПО мають право на отримання медичної допомоги, у тому числі лікарських засобів безкоштовно чи на пільгових умовах, як й інші громадяни, які проживають на території їх вселення. На практиці це означає, що медичні заклади надають послуги ВПО, використовуючи й до того недостатні ресурси, у тому числі лікарські засоби, розраховані на постійне місцеве населення. Аналогічна ситуація в навчальних закладах, де за рахунок дітей-переселенців збільшується навантаження на працівників (вчителів, вихователів, шкільних психологів), знижується комфортність перебування ді-

---

<sup>1</sup> *Державна служба України з надзвичайних ситуацій*. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованих територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>2</sup> *Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vimusheni-pereselenci-proanalizuvati-zrozumiti-dop/>

тей. Тому варто продумати схему фінансування медичних, освітніх та інших потреб ВПО зі спеціально створеного з цією метою фонду, віднайти можливості для збільшення штату працівників, які надають відповідні послуги, послідовно роз'яснювати населенню ситуацію, що склалася.

Особливої уваги потребують проблеми найуразливіших категорій внутрішньо переміщених осіб, передусім дітей, які становили на жовтень 2015 року 16,7 % загальної кількості ВПО<sup>1</sup>. Як зазначають психологи, особливо страждають діти віком від 3 до 15 років: молодші діти легко залишають попереднє місце проживання, а старші здатні сприйняти переїзд на нове місце цілком раціонально<sup>2</sup>. Дітям притаманні порушення психоемоційного стану здоров'я (погіршення спілкування з оточуючими; поява дратівливості, агресивності, тривожності, відсутність довіри до інших; поява відчуття самотності, ізольованості та власної неповноцінності; втрата розуміння дорослих); процес соціалізації та ресоціалізації у них ускладнений, що призводить до порушення комунікативної поведінки, швидкості та якості інтеграції в нове середовище, знижує якість виховання та освіти (порушення шкільної дисципліни, поява проблем у навчанні). Загалом це негативно впливає на формування особистості.

Як зазначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини<sup>3</sup>, існують проблеми реєстрації дітей, які прибули із району проведення АТО на підконтрольну територію без супроводу дорослих, як внутрішньо переміщених осіб, а також призначення їм законного представника та соціального супроводу таких дітей.

З початком нового навчального року постало питання готовності дітей-переселенців до освітнього процесу. Хоча вони забез-

---

<sup>1</sup> *Міжвідомчий* координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>2</sup> *Дети-переселенцы: как помочь адаптироваться* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sunny7.ua/semja/children/deti-pereselentsy-kak-pomoch-adaptirovatsya>

<sup>3</sup> *Питання захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту – на контролі Омбудсмена і громадськості* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/6515-zn-pitannya-zaxistu-prav-ditej-v-umovax-zbrojnogo-konfliktu-na-kontroli/>

печені місцями в навчальних закладах, проте гостро потребують необхідних для навчання речей. Щодо дітей дошкільного віку, батьки з-поміж ВПО часто не в змозі оплати перебування та харчування дитини в дитячому садочку. Підтримка дітей ВПО у сфері освіти переважно відбувається за рахунок власних резервів вчителів, батьківських комітетів, волонтерських організацій, а не за рахунок додаткових ресурсів місцевих чи державних бюджетів<sup>1</sup>.

Важливим є й питання оздоровлення дітей-переселенців. До пільговиків, які мають право на забезпечення відпочинку та оздоровлення в дитячих таборах за рахунок державного бюджету, були віднесені діти, які залишили район АТО. Проте кількість місць в таких таборах є замалою, тому далеко не всі діти цієї категорії мають можливість оздоровитися на пільгових умовах<sup>2</sup>.

Існує потреба доповнити перелік категорій дітей, які потребують особливої уваги та підтримки, дітьми, переміщеними з тимчасово окупованих територій або районів проведення АТО, та дітьми учасників бойових дій. Така пропозиція містилася в Законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації оздоровлення та відпочинку дітей, збереження мережі дитячих оздоровчих закладів» від 20 травня 2015 р. № 2917<sup>3</sup>.

Окремою є проблема готовності та рівня кваліфікації педагогів, учителів та шкільних психологів до роботи з дітьми-переселенцями. Необхідною є організація відповідного навчання, підготовка працівників освіти до особливого ставлення та роботи з внутрішньо переміщеними дітьми.

Потрібно визнати, що незважаючи на значні зусилля держави та суспільства з надання допомоги ВПО, результати наразі є ще далекими від бажаних. Відповідно до проведеного в січні-лютому

---

<sup>1</sup> *Образовательные* проблемы переселенцев решаются не за счет государства – Эксперты [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://restoring-donbass.com/novosti/10565-10565/>

<sup>2</sup> *Где бесплатно* оздоровить ребенка: детей-переселенцев приглашают на летний отдых [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kr.ua/life/503628-hde-besplatno-ozdorovyv-rebenka-detei-pereselentsev-pryhlashaut-na-letnyi-otdykh>

<sup>3</sup> *Інформація* стосовно оздоровлення та відпочинку дітей учасників АТО та внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=178604&cat\\_id=138985](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=178604&cat_id=138985)

2015 року опитування 44 % ВПО вважали, що отримують недостатню підтримку від держави. Надана їм допомога була меншою за потреби за всіма параметрами. Стосовно житла й матеріальних ресурсів вона задовольняла потреби менше ніж наполовину. Близькою до реальних потреб опитані ВПО вважали лише допомогу з оформлення пенсій та соціальних виплат, а також реєстрації за місцем тимчасового проживання<sup>1</sup>.

Надання належної допомоги переміщеним особам стикається із серйозними труднощами внаслідок об'єктивно складної ситуації в державі, економічної кризи, воєнних дій та руйнувань. Разом з тим певні недоліки закладено в самих підходах до проблем ВПО. Політика у відповідній сфері формується та реалізується різними відомствами, міжнародними та волонтерськими організаціями. Їй бракує координування, а головне – визначеної кінцевої мети.

### 5.5. Соціальні виклики мобілізації

Масштабні бойові дії на сході країни, які змусили державу вдатися до часткової мобілізації, призвели до появи принаймні трьох категорій громадян, які за нинішніх умов потребують особливої турботи з боку держави, а саме:

- мобілізованих на військову службу;
- військовослужбовців, які беруть (або брали) участь у бойових діях у зоні проведення антитерористичної операції;
- громадян, які повернулися з військової служби.

Унаслідок проведення шести черг часткової мобілізації до лав Збройних Сил України та Національного гвардії призвано 210 тис. осіб<sup>2</sup>. Ці люди залишили свої домівки та сім'ї, ризикують життям, зі зброєю в руках захищаючи територіальну цілісність країни. Виконання громадянами свого патріотичного обов'язку має бути підкріплене конкретною турботою держави про матеріальне благополуччя мобілізованих та членів їхніх

---

<sup>1</sup> *Оцінка* потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні : дослідження Укр. ін-ту соц. дослідж. ім. О. Яременка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua/news/104.html>

<sup>2</sup> *«Шодо проведеної роботи за період з грудня 2014 року до серпня 2015 року та досягнуті результати»* : виступ Міністра оборони України на публічному звіті Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua>

сімей. Як свідчить вітчизняний і світовий досвід, недостатній рівень матеріального заохочення та соціального захисту військовослужбовців вкрай негативно впливає на якість війська, не дає змоги укомплектувати його кваліфікованими та високомотивованими кадрами. З другого боку, матеріальна незабезпеченість мобілізованих громадян, бійців АТО та тих, хто повернувся з військової служби, в умовах високої соціальної поляризації здатна створити потужне джерело соціального невдоволення, дестабілізувати внутрішню суспільно-політичну ситуацію. Це є особливо небезпечним в умовах конфлікту. Отже, створення ефективної системи матеріального заохочення та соціального захисту мобілізованих військовослужбовців, а також військовослужбовців, які беруть участь в АТО, є актуальним питанням національної безпеки і заслуговує на окрему увагу з боку держави.

Досвід 2014 року, коли в короткі терміни необхідно було вирішувати низку важливих питань, пов'язаних із мобілізацією значної кількості осіб, засвідчив лише часткову готовність органів влади до вирішення такого роду завдань, виявив недоліки чинного на той час законодавства. Урядові та парламенту довелося екстренно законодавчо врегульовувати важливі питання. Завдяки ухваленим рішенням за працівниками, призваними на військову службу під час мобілізації, зберігаються (на особливий період, але не більше одного року) місце роботи, посада й компенсується середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, в яких вони працювали на час призову незалежно від підпорядкування та форми власності. Виплата компенсацій здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Громадян, призваних під час мобілізації, звільнено від штрафних санкцій за фінансовими, податковими зобов'язаннями. Їм не нараховуються відсотки за користування кредитом.

Виплата пенсії пенсіонерам з-поміж військовослужбовців у разі призову їх на військову службу під час мобілізації не припиняється. При цьому після звільнення зі служби при виплаті пенсії враховуватиметься додаткова вислуга років.

Було вирішено деякі важливі питання щодо грошового забезпечення мобілізованих громадян. Зокрема, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Питання грошового забезпе-



чення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період» від 09 квітня 2014 року № 111 з 18 березня 2014 року військовослужбовцям, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, встановлено виплату грошового забезпечення, як для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 460 визначено порядок та умови виплати одноразової грошової допомоги в разі звільнення військовослужбовця, призваного на військову службу у зв'язку з мобілізацією<sup>1</sup>. Залежно від посади ця виплата становитиме від 4241 грн (стрілець, кулеметник) до 9451 грн (заступник командира батальйону)<sup>2</sup>.

На заохочення мобілізованих військовослужбовців до несення служби за контрактом спрямована Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 року № 406, згідно з якою в разі прийняття на військову службу за контрактом таким особам встановлено виплату грошової допомоги від восьми до десяти мінімальних заробітних плат<sup>3</sup>.

Окрема увага приділяється забезпеченню військовослужбовців, які беруть участь в АТО. Постановою Кабінету Міністрів України від 04 червня 2014 року № 158<sup>4</sup> за безпосередню участь в АТО по-

---

<sup>1</sup> *Про затвердження порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі звільнення військовослужбовцям, призваним на військову службу за призовом у зв'язку з мобілізацією* : постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 460 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> *Забезпечення військовозобов'язаних, призваних на військову службу під час мобілізації, відбувається у суворій відповідності до чинного законодавства України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua>.

<sup>3</sup> *Про внесення змін до пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 р. № 1294* : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 406 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406-2015-%D0%BF>

<sup>4</sup> *Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2014 рік, та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету* : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2014-%D0%BF>; Дія Постанови поширюється також на осіб рядового і начальницького складу органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, резервістів і працівників (не військовослужбовців) льотного, льотно-підйомного, інженерно-технічного складу авіації Національної гвардії і Державної прикордонної служби, водіїв автотранспортних засобів Національної гвардії і Державної прикордонної служби.

чинаючи з 1 травня 2014 року було встановлено виплату винагороди в розмірі 100 % місячного грошового забезпечення та заробітної плати, але не менш ніж 3000 гривень, у розрахунку на місяць. Це рішення дозволило вдвічі порівняно з іншими військовослужбовцями підвищити рівень грошових виплат військовослужбовцям, які залучені до проведення Антитерористичної операції.

31 січня 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій» № 24, якою встановлено виплату грошової винагороди учасникам АТО в розмірі від 100 % до 200 % місячного грошового забезпечення та додаткові винагороди за виконання окремих завдань під час антитерористичної операції (від 50 до 300 мінімальних заробітних плат). За безпосередню участь у бойових діях військовослужбовцю після видання бойового наказу виплачується винагорода в розмірі 1000 грн на добу. Встановлено виплату грошової винагороди в розмірі від 20 до 100 мінімальних зарплат за знищення різних видів ворожої військової техніки.

Прийняті рішення надали змогу значною мірою подолати ганебну практику хронічного відставання грошового забезпечення військовослужбовців від середньої заробітної плати в Україні, усунути соціальне напруження в армійських колективах. За даними Міністерства оборони України, за знищену військову техніку противника українські військовослужбовці вже отримали близько 724,5 тис. грн. Крім того, бійцям виплачено понад 3 млн грн за успішне виконання бойових завдань у складі підрозділів та понад 58 млн грн за безпосередню участь у бойових діях.

Проте кількісні показники грошового забезпечення військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях на сході України, досі не відповідають потребам сучасної армії. Побудова ефективної моделі грошового забезпечення військовослужбовців, яка б стимулювала громадян до обрання військової служби, сумлінного та високопрофесійного виконання свого військового обов'язку, залишається ключовим соціальним питанням, яке чекає на розв'язання.

Про недостатність наявного на сьогодні рівня грошового забезпечення військовослужбовців свідчать проблеми комплектування

військових частин, які беруть участь в АТО, кваліфікованими кадрами на добровільній (контрактній) основі, що змушує вдаватися до обов'язкового призову. Необхідно досягти такого рівня грошового забезпечення військовослужбовців - учасників АТО, який би забезпечив комплектування особового складу підрозділів, які беруть участь у бойових діях, виключно на контрактній основі. Зокрема, суттєвого підвищення потребують посадові оклади офіцерського складу Збройних Сил України, Національної гвардії та Держспецтрансслужби, які наразі є вкрай низькими.

Хибність такого становища визнано на вищому державному рівні. Згідно з Рішенням Ради національної безпеки та оборони України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28 серпня 2014 року відповідним органам державної влади поставлене завдання опрацювати питання щодо збільшення питомої ваги посадових окладів та окладів за військовими званнями у структурі грошового забезпечення військовослужбовців. Утім зазначене рішення й досі не реалізовано.

Окремим напрямом посилення соціального захисту військовослужбовців – учасників АТО має стати створення ефективного механізму вирішення їхніх житлових проблем. На сьогодні непоодинокими є випадки, коли військовослужбовці виконують свій патріотичний обов'язок перед державою, тоді як їхні сім'ї не мають належного житла, мешкають у гуртожитках або орендують житло на комерційних засадах. Протягом тривалого часу в Україні існує Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їхніх сімей. Проте внаслідок хронічного недофінансування її ефективність як інструменту вирішення житлових проблем військовослужбовців є вкрай низькою. Упродовж 2010–2013 років із 44-45 тис. військовослужбовців, які потребували поліпшення житлових умов, вдалося це зробити 0,5-2 тис. сімей. Важливим позитивним кроком є виділення з державного бюджету в 2015 році 1140,5 млн грн на будівництво та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України, що надасть змогу Міністерству оборони збудувати та отримати понад 3 тис. квартир.

Утім очевидно, що вжиті на сьогодні кроки щодо забезпечення військовослужбовців житлом є вкрай недостатніми. Житлова

проблема була й є найгострішою соціальною проблемою для військовослужбовців. Нормою має стати практика, коли військовослужбовець, який потребує поліпшення житлових умов і перебуває на квартирному обліку, підписуючи контракт на службу в районі проведення АТО, одночасно отримує ордер на службу в квартиру, яка переходить у його власність після закінчення контракту та виконання його умов.

Військовослужбовцям – учасникам АТО, а також членам їхніх сімей має бути надане переважне право на участь у загальнодержавних житлових програмах, зокрема в Державній цільовій соціально-економічній програмі будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки (70/30)<sup>1</sup>. Діти військовослужбовців – учасників АТО мають отримати переважне право на отримання пільгового молодіжного кредиту через Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. Необхідно також забезпечити виділення військовослужбовцям – учасникам АТО земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва.

Посиленню соціального захисту військовослужбовців, які беруть участь в АТО, сприяли доповнення до чинного законодавства: таких осіб віднесено до категорії учасників бойових дій і поширено на них норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>2</sup>.

Утім, можна констатувати, що передбачені законодавством численні пільги військовослужбовцям та ветеранам війни<sup>3</sup> не дають очікуваного соціального ефекту не тільки внаслідок невиконання державою взятих на себе зобов'язань, а й значною мірою внаслідок вад, притаманних вітчизняній моделі пільг і компенсацій як такої. Вона здебільшого має компенсувальний, а не мо-

---

<sup>1</sup> *Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки* : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 р. № 1249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>

<sup>2</sup> *Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»* : закон України від 06.05.2014 р. № 1233-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1233-18>

<sup>3</sup> Відповідно до статті 4 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до ветеранів війни належать учасники бойових дій, інваліди війни та учасники війни.

тивувальний характер, не зважає на особливості сьогодення, не корелюється з потребами національної безпеки та оборони, зокрема з нагальною необхідністю побудови ефективної моделі соціального заохочення громадян до виконання свого військового обов'язку. Обмежені кошти, які держава виділяє на забезпечення пільг військовослужбовцям і ветеранам війни, розпорошуються серед пільговиків, що не тільки не дає можливості вирішувати проблеми їх соціального захисту, а й породжує соціальне невдоволення. Крім того, аналіз практики надання учасникам АТО статусу учасника бойових дій вказує на існування численних корупційно-бюрократичних перешкод, які штучно ускладнюють процес отримання належного статусу.

Зважаючи на гостроту та складність історичної ситуації, в якій наразі перебуває Україна, необхідність мобілізації значної частини сил і ресурсів на боротьбу за відновлення її суверенітету та територіальної цілісності, потрібно вжити заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування системи пільг військовослужбовцям і ветеранам війни. Для цього наявні державні кошти потрібно адресно спрямовувати на фінансування пільг передусім тим військовослужбовцям, які беруть участь у бойових діях на сході країни, та членам їхніх сімей. Це можна було б зробити, запровадивши поділ учасників бойових дій на окремі категорії та встановивши певні пріоритети для тих, хто сьогодні ризикує своїм життям та здоров'ям, захищаючи територіальну цілісність України. Варто було б також розглянути питання щодо збільшення розміру пільг з оплати житла та вартості житлово-комунальних послуг учасникам бойових дій у районі АТО.

Зважаючи на те, що підставою для надання військовослужбовцям – учасникам АТО передбачених законодавством пільг і компенсацій є отримання ними статусу учасника бойових дій, необхідно об'єктивно проаналізувати наявний досвід надання цього статусу, усунути перешкоди для ефективного функціонування відповідного механізму, широко інформувати громадськість щодо складу єдиного реєстру учасників антитерористичної операції.

Окремої уваги держави потребує процес демобілізації військовослужбовців, які брали участь у бойових діях у районі АТО. Доцільно розробити та впровадити загальнодержавну програму їх соціально-трудової реінтеграції, внести зміни до Закону

України «Про зайнятість населення», якими віднести учасників АТО до категорії громадян, які мають додаткові гарантії щодо працевлаштування, перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації.

## 5.6. Активізація зовнішньої міграції

Під впливом воєнного конфлікту на Донбасі суттєво зростають еміграційні настрої населення, що стає додатковим викликом для держави. За даними соціологічного моніторингу 2014 року, який щорічно проводиться Інститутом соціології НАНУ, найближчим часом готові виїхати на заробітки за кордон 7,4 % українців (2008 р. – 6,2 %), про еміграцію для постійного проживання розмірковують понад 15 % респондентів.

Зростання інтенсивності міграції супроводжується суттєвими змінами її характеристик. По-перше, пришвидшується переорієнтація міграційного потоку з України зі східного (раніше основного) на західний напрямок. Частина осіб, які виїжджали на роботу в РФ, шукатиме заробітку в інших пострадянських державах, зокрема в Казахстані та Білорусі. Проте більшість освоюватиме європейський ринок праці, особливо якщо ЄС надасть Україні, як це планується, безвізовий режим.

Це красномовно підтверджують статистичні дані за 2014 рік. Так, наприклад, значно зросли обсяги працевлаштування українців у Польщі, яка раніше була другою після Росії країною призначення працівників-мігрантів з України. Якщо 2013 року польські роботодавці повідомили місцеві органи влади про працевлаштування 134 тис. сезонних робітників з України (до 6 місяців протягом року), то 2014 року – про 359 тис., тобто майже втричі більше<sup>1</sup>.

Однак необхідно зауважити, що висновок про скорочення трудової міграції до Росії та пришвидшення переорієнтації трудового міграційного потоку на Захід стосується більшості населення України, проте не мешканців окупованих територій, де

---

<sup>1</sup> *Report* na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzień 11.02.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>; *Огляд* приватних грошових переказів в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

ситуація кардинально інша. Для останніх виїзд на роботу в РФ є єдиною можливістю. Саме з них, очевидно, рекрутуватиметься й основний склад переселенського потоку в сусідню країну. Надто Росія здійснює активну політику переселення «співвітчизників». За даними Федеральної міграційної служби Росії, із заявою щодо участі в державній програмі сприяння добровільному переселенню співвітчизників упродовж 2014 року звернулися 93,2 тис. громадян України (разом із членами сімей). Якщо порівняти ці цифри з показниками 2013 року (в межах програми сприяння переселенню співвітчизників у 2013 році прибули лише 34,7 тис. осіб), то саме через воєнні дії в Україні досягнуто значних успіхів у залученні переселенців, що відповідно до затверджених на найвищому рівні політичних документів є основним завданням російської міграційної політики<sup>1</sup>.

Зміну моделі міграційної поведінки частини учасників міжнародних переміщень із циркулярної (тобто такої, коли люди виїжджають на тимчасові роботи за кордоном, що тривають 3-6 місяців, періодично повертаючись в Україну, де залишаються їхні сім'ї) на переселенську можна очікувати й на інших напрямках, про що свідчить різке зростання чисельності звернень громадян України до компетентних органів зарубіжних держав (Польщі, Німеччини та ін.) стосовно надання дозволів на постійне проживання чи тимчасове перебування. Так, наприклад, за даними Міністерства внутрішніх справ Польщі, у 2014 році кількість звернень українців за посвідкою на проживання збільшилася вдвічі, на тимчасове перебування – в 1,5 раза<sup>2</sup>.

Як опосередковане підтвердження трансформації частини тимчасової трудової міграції на переселенську можна розглядати динаміку переказів мігрантів своїм сім'ям на Батьківщину. Вони є доволі значними, стабільно зростали й у 2013 році перевищили, за підрахунками Національного банку України, 8,5 млрд дол. США. Проте у 2014 році зафіксовано скорочення обсягів переказів на

---

<sup>1</sup> *Информация* о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info\\_o\\_situatsii\\_v\\_otnoshenii\\_grazhdan\\_ukrainy/](http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/)

<sup>2</sup> *Raport na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzien 11.02.2015 r.)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

24 %<sup>1</sup>. Частково така динаміка була наслідком спроби Національного банку України встановити виплату валютних переказів у гривнях, причому за нижчим від ринкового курсом. Незважаючи на те, що такий порядок проіснував менше місяця, це підірвало й без того невисоку довіру мігрантів до фінансових інститутів держави, змусило багатьох із них утриматися від переказів або скористатися неформальними каналами передачі грошей. Разом із тим скорочення переказів має, очевидно, й вагомішу причину. Оскільки чисельність мігрантів не зменшилася, а навпаки, ймовірно, зросла, зазначене скорочення засвідчує продовження строків перебування частини мігрантів за кордоном, а то й відмову від повернення на Батьківщину, вказує на об'єднання сімей у зарубіжних державах. Дедалі більше заробітчан роблять заощадження, купують нерухомість не в Україні, а за кордоном, що свідчить про поступове переміщення туди їхніх життєвих інтересів<sup>2</sup>.

Сучасні трансформації міграційних процесів у світлі глибокої економічної кризи та війни можуть мати ще один украй негативний складник. У разі, якщо припущення стосовно збільшення обсягів трудової міграції справедливе, та з огляду на політику країн призначення, які жорстко контролюють і обмежують в'їзд іноземців, передусім некваліфікованих працівників, не виключено збільшення частки українців, які працюватимуть за кордоном без належних дозволів, тобто нелегально, з усіма негативними наслідками такого становища.

Складна політична та економічна ситуація в Україні негативно позначається й на імміграції в державу. Очевидно, найближчим часом немає підстав розраховувати на помітні репатріаційні потоки, загальмується повернення заробітчан, знизиться привабливість України для іноземців, зокрема іноземних студентів. Разом з тим нелегальна міграція в та через Україну внаслідок неналежного контролю східного кордону може навіть інтенсифікуватися. Кількість шукачів притулку, найвірогідніше, також не зменшиться, але може зрости за рахунок вихідців із країн СНД,

<sup>1</sup> *Огляд* приватних грошових переказів в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

<sup>2</sup> *Малиновська О.* Перекази мігрантів з-за кордону: обсяги, канали, соціально-економічне значення : аналіт. доп. / О. Малиновська. – К. : НІСД, 2014. – С. 47. – (Сер. «Економіка», вип. 18)



не згодних з політикою своїх країн. Разом з тим, використовуючи стан протистояння з Росією, за притулком в Україні можуть звертатися особи, які залишили батьківщину не з політичних (релігійних, етнічних), а комерційно-кримінальних причин.

Таким чином, в умовах нинішньої політико-воєнної ситуації та економічної кризи інтенсивність еміграції за кордон і тимчасових виїздів з метою працевлаштування може зрости. Вірогідність втрати через міграцію частини трудового та інтелектуального потенціалу посилиться.

Обумовлені сучасною ситуацією міграційні ризики мають враховуватися в стратегії розвитку держави. Реформа міграційної політики повинна стати невід'ємним складником процесу реформ в Україні. Посилення спроможності в управлінні міграцією, крім іншого, є обов'язковою умовою подальшої інтеграції України до Європи.

\* \* \*

Унаслідок збройної агресії Росії Україна зазнала демографічних втрат, спричинених підвищенням захворюваності та смертності, міграцією. Обумовлена руйнуваннями та економічною кризою втрата робочих місць позбавила трудових джерел доходів багатьох людей. Значно знизився рівень суспільного добробуту, зросли ризики бідності. Погіршився доступ населення до освітніх та медичних послуг. Через руйнування соціальної інфраструктури охоплених воєнними діями територій в особливо складній ситуації опинилися найбільш вразливі категорії населення: діти, особи похилого віку, інваліди. З'явилися нові категорії українців, які потребують соціальної підтримки, зокрема внутрішньо переміщені особи. Гострими є проблеми соціального забезпечення громадян, які беруть безпосередню участь в АТО.

Крім прямих руйнувань, війна погіршила економічні умови реалізації соціальної політики, підштовхнула до непопулярних кроків зі скорочення пільг, підвищення тарифів, збільшення податків при заморожених зарплатах і пенсіях. Належні відповіді на сучасні соціальні виклики можливо віднайти лише за умови забезпечення міцного миру та подолання економічної кризи, адже передусім необхідно усунути причини ситуації, що склалася. Разом з тим, попри воєнні реалії, необхідно уже сьогодні посилити соціальну спрямованість діяльності держави, віднай-

ти баланс між заходами з економії та забезпеченням соціальних гарантій.

Той факт, що сучасна криза збіглася у часі з потужним запитом суспільства на зміни, дає підстави для оптимістичних сподівань щодо подальшого розвитку. Адже попри різке зниження рівня життя та намагання ворога використати соціальні негаразди для дестабілізації ситуації, в Україні досі зберігається громадський спокій.

Поступальний соціальний розвиток, однак, буде можливий лише за умови цілеспрямованих та скоординованих зусиль влади та громадянського суспільства, спрямованих на ефективне витрачання обмежених коштів, рішучу боротьбу з корупцією та зловживаннями. Відповіддю на виклики і загрози соціальній безпеці має стати дієве реформування систем соціального захисту населення та охорони здоров'я, оптимізація ситуації на ринку праці, належний соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей, надання підтримки внутрішньо переміщеним особам, спрямованої на задоволення як потреб цієї групи громадян, так і інтересів місцевих громад у регіонах їх перебування.

Зважаючи на брак ресурсів, для запобігання подальшому загостренню соціальних проблем необхідно інтенсифікувати міжнародне співробітництво, активно залучати зарубіжну допомогу, використовувати організаційні та фінансові можливості міжнародних організацій, забезпечити ефективне та прозоре освоєння отриманих коштів під постійним контролем громадськості.

# **УКРАЇНА: ВИПРОБУВАННЯ АНЕКСІЄЮ КРИМУ**

---



## РОЗДІЛ 6. ВТРАТИ УКРАЇНИ ВІД АНЕКСІЇ КРИМУ

*Нехай наші втрати будуть для нас випробуванням, але не тортурами.*

Ельчин Сафарлі

Нині вкрай складно назвати «ціну втрати Криму», оскільки формула такої ціни складається з багатьох компонент, які не підлягають адитивному зв'язку. Деякі компоненти є експліцитними, частково їх уже оцінено (зокрема, прямі втрати активів, втрати від націоналізації низки державних підприємств, недоотримані прибутки, втрати від згорання товарообігу, скорочення бюджетних доходів, втрати транспортної інфраструктури тощо), але з часом їх масштаб може зростати, причому в невизначеній поки що залежності. Деякі втрати є імпліцитними (наприклад, наукового та освітнього потенціалу), їх обсяг важко піддається формалізації не лише в майбутньому, а й нині. Підрахунок втрат від анексії Криму, очевидно, наражається на мультиколінеарність при спробі підрахунку втрат, понесених Україною, і втрат, понесених власне Кримом. Якщо, наприклад, збитки окремих суб'єктів господарювання підлягають прямому бухгалтерському обрахунку, то обсяги імпліцитних втрат, які, можуть бути як поворотними, так і безповоротними, визначити значно складніше.

Попри це, у квітні 2014 року українська влада оприлюднила суму збитків у розмірі 1 млрд грн. Наразі, за попередніми оцінками міжвідомчої робочої групи з питань стягнення збитків, завданих окупацією Криму, яка працює при Міністерстві юстиції України, сукупні втрати становлять уже 1 трлн 200 млрд грн<sup>1</sup>. І є застере-

---

<sup>1</sup> У цій сумі не враховано втрачену вигоду від користування об'єктами, майном на території Криму, а також дані про втрачені корисні копалини.

ження, що протягом найближчого півріччя ця сума може зрости вдвічі<sup>1</sup>.

Із чого ж складається ця «снігова куля» втрат?

Узагальнено найбільш значущими є такі втрати.

1. Анексія Криму завдала шкоди **обороноздатності** України (вартість активів ВМС України, втрачених у Криму, сягає 1,5 млрд грн).

2. Найбільш значною **втратою активів** є перехід під російський контроль українських державних компаній «Чорноморнафтогаз», «Укртрансгаз» та 17 родовищ Чорноморського шельфу, з яких 11 є газовими, 4 – газоконденсатними і 2 – нафтовими. Суттєвими для економіки України є збитки, пов'язані з втратою окремих важливих підприємств у харчовій, суднобудівній та хімічній галузях (ПрАТ «Кримський титан», ПАТ «Кримський содовий завод»). Водночас значні негативні наслідки втрати суднобудівних потужностей не означають, що Україну позбавлено всіх перспектив розвитку галузі, оскільки понад половина основних засобів суднобудівної галузі України зосереджена у м. Миколаєві.

3. До зниження виробництва та значних втрат **виноробної галузі** України призвів розрив партнерських відносин, відсутність сировини та нових ринків збуту, вимушений перехід на стандарти РФ щодо технологій виробництва, оформлення продукції й торгівлі.

4. **Транспортний сектор** економіки України втратив 645 км залізничного полотна, 6265 км автодоріг, 5 морських торговельних портів України – Феодосійський, Севастопольський, Євпаторійський, Ялтинський і Керченський, а з ними близько 10 % загального обсягу перевалки вантажів, а також близько 3-5 % загального обсягу залізничних вантажних перевезень. Крім того, контроль Росії над Керченською протокою та військові дії на сході України створюють загрози роботі Маріупольського і Бердянського портів, які формують 12,6 % загального обсягу перевалки вантажів в Україні.

5. Відчутною є втрата Керченського і Севастопольського рибних портів, а з ними й двох найбільших **риболовецьких флотів** (за приблизними оцінками, до 70 % загальноукраїнського вилову риби).

---

<sup>1</sup> Логвинський Г. Українська влада вдвічі збільшить суму збитку за анексію Криму / Г. Логвинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.krymr.com/content/news/27271044.html>

6. Втрати основних засобів, яких зазнала Україна **в сільському господарстві**, за підрахунками Міністерства аграрної політики та продовольства України, становлять 201,6 млрд грн<sup>1</sup>.

7. Значними є втрати **в банківській системі** України. У Криму, за даними Національного банку України, функціонувало 1022 відділення українських банків, 11 філій, 53 представництва та 2 кримських банки. Обсяг активів цих банків перевищує 22 млрд грн, з них 16 млрд грн – кредитні зобов'язання.

8. Поміж найтяжчих втрат **для вітчизняної науки** є один із відомих наукових центрів Європи – Кримська астрофізична обсерваторія Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Це значно ускладнило можливості проведення фундаментальних астрофізичних досліджень України з фізики Сонця, зірок, астероїдів тощо. Не менш відчутними для української науки є також втрата Інституту біології південних морів ім. О. Ковалевського, Морського гідрофізичного інституту, філій інститутів археології та сходознавства, Нікітського ботанічного саду, Карадазького природного заповідника. Унікальність цих наукових закладів зумовлена географічним розташуванням та неповторними природними ресурсами, тому їх втрата стала непоправною для вітчизняної науки. Загалом у Криму залишилося близько 100 інститутів, організацій та університетів, які плідно працювали на важливих напрямках наукових досліджень<sup>2</sup>, 22 наукові установи та організації. Втрати вітчизняної академічної науки на півострові за їх первинною вартістю становлять кілька мільярдів гривень<sup>3</sup>.

9. Значною втратою для України є також позбавлення третини її національного **туристично-рекреаційного потенціалу**, який мав Крим: унікальних природно-кліматичних ресурсів, 517 км пляжів, 14 родовищ лікувальних грязей, понад 100 джерел мінеральних вод, 154 об'єкти природно-заповідного фонду загальною площею 146,2 тис. га, зокрема 6 державних заповідників, 29 заказ-

---

<sup>1</sup> *Анексія* Крима нанесла аграрному сектору України 201,6 млрд грн убитков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hyser.com.ua/economics/anneksiya-kruma-nanesla-agrarnomu-sektoru-ukrainy-2016-mlrd>

<sup>2</sup> *Наукові установи* Криму можуть перейти під управління російської академії наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/technology/2014/07/3/173964/>

<sup>3</sup> *Суржик Л.* Академія перед вибором(ами) / Лідія Суржик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/science/akademiya-pered-html>

ників, 100 атрактивних природних об'єктів, 69 пам'яток природи, 160 печер тощо. Втрачено також санаторно-курортний комплекс Криму – понад 600 санаторно-курортних та оздоровчих закладів. Наша держава втратила 11, 5 тис. пам'яток історії, культури й архітектури, що відносяться до різних історичних епох, цивілізацій, етносів і релігій, з яких майже 150 історико-архітектурних об'єктів занесено до каталогів ЮНЕСКО.

Деталізація втрат має слугувати цілям визначення пріоритетів щодо сценарних прогнозів розвитку подій довкола Криму.

### 6.1. Втрати активів України в Криму

У результаті тимчасової окупації території АР Крим Україна **втратила контроль над значною кількістю активів у галузі енергетики** як державної, так і приватної форм власності.

На території Криму було захоплено державні та приватні електрогенеруючі потужності, зокрема:

- **теплоелектроцентралі** (*дали* – ТЕЦ), зокрема Сімферопольська ТЕЦ, Севастопольська ТЕЦ, Камиш-Бурунська ТЕЦ та Сакські теплові мережі встановленою потужністю 144,5 МВт. Ці ТЕЦ належать ПАТ «Кримтеплоелектроцентрально», часткою акцій якого (37,23 %) володіє Фонд державного майна України;

- **вітрові електростанції** (*дали* – ВЕС) переважно державної власності, зокрема ДП «Донузлавська вітрова електростанція» потужністю 11,60 МВт (ДП НАЕК «Енергоатом»); Тарханкутська ВЕС потужністю 20,05 МВт (ДП «28 управління начальника робіт» – Міністерство оборони України); ВЕС ДП «Експлуатаційно-технічне управління «Воденергоремналадка» потужністю 28,22 МВт (Державне агентство водних ресурсів України); Східно-Кримська ВЕС потужністю 2,81 МВт (ДП «Кримські генеруючі системи», Міністерство енергетики та вугільної промисловості України);

- **сонячні електростанції** (*дали* – СЕС), нещодавно збудовані (224,63 МВт) й ті, що будуються приватними інвесторами;

- **лінії електропередач (магістральні та розподільні)**. Відокремленому підрозділу Кримська ЕС ДП НЕК «Укренерго» належать повітряні лінії (*дали* – ПЛ) загальною протяжністю 1369,4 км та 17 трансформаторних підстанцій 110–330 кВ потужністю 3838,8 МВА. Управління розподільними лініями (сумар-



на протяжність яких становить 31,9 тис. км; сумарна потужність 270 трансформаторних підстанцій 35–110 кВ сягає 6028 МВА) здійснювали енергетичні компанії ПАТ «ДТЕК Крименерго», що постачало 99,5 % електроенергії споживачам Криму, і ПрАТ «Східно-Кримська енергетична компанія» – відповідно 0,5 %. Держава Україна в особі Фонду державного майна України володіє 25 % + 1 акцій ПАТ «ДТЕК Крименерго» та 53,974 % акцій ПрАТ «Східно-Кримська енергетична компанія».

Загалом захоплення зазначених активів не справляє суттєвого впливу на енергетичну безпеку України. Навпаки, захоплена територія є енергозалежною від постачань з материкової частини України. Усі кримські електрогенеруючі потужності разом забезпечили в 2013 році 17,2 % потреб електроенергії Криму, інші 82,8 % постачалися з материкової України. Україні доцільно зберегти статус головного постачальника електроенергії споживачам окупованого Криму, забезпечуючи відповідність цієї діяльності законодавству та стратегічним інтересам України в Чорноморському регіоні.

У даній ситуації Україна, з одного боку, має знайти формат врегулювання юридичних, економічних і технічних умов поставок електроенергії таким чином, щоб це не шкодило стратегічній меті України щодо інтеграції електроенергетичного ринку до ринку ЄС. При цьому мінімальний рівень ринкової ціни електроенергії, що постачається з материкової частини України для продажу на території Криму, має формуватися виходячи з альтернативних цінових варіантів власної електрогенерації на території Криму в найближчі 2–5 років. Додатковим складником формули визначення ціни електроенергії має стати послуга забезпечення пікових періодів енергоспоживання.

З другого боку, Україна має наполягати на дотриманні іншими країнами режиму обмежень діяльності<sup>1</sup> на території окупованого Криму, а також послідовно домагатися повернення викрадених активів у міжнародних судах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Siemens поставит турбіни для кримських електростанцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vedomosti.ru/business/articles>

<sup>2</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України»: указ Президента України №514/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0017525-15>

Складнішою є ситуація із захопленням активів у нафтогазовій галузі. **Україна втратила контроль над активами нафтогазового комплексу**, розташованого на цих територіях та в акваторії Чорного та Азовського морів. Найбільші втрачені державою активи належать ПАТ «ДАТ «Чорноморнафтогаз» та ПАТ «Кримгаз».

Державі в особі Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» належить 100 % акцій ПАТ «ДАТ «Чорноморнафтогаз». Виробничій базі ПАТ «ДАТ «Чорноморнафтогаз» належить:

- берегова виробнича база забезпечення морських робіт та облаштування морських родовищ, що включає комплекс з виготовлення металоконструкцій, платформ, секцій морських трубопроводів тощо;

- спеціалізований порт «Чорноморськ» із судноремонтним комплексом і ділянкою підводно-технічних робіт;

- технологічний флот із 23 одиниць плавних засобів, зокрема кранових суден, суден забезпечення, аварійно-рятувальних, протипожежних, рятувальних тощо;

- 10 морських газовидобувних стаціонарних платформ і блок-кондукторів із розміщеними на них технологічним обладнанням, засобами контролю та зв'язку;

- 4 самопідйомні свердлові установки – «Сиваш», «Таврида», «Петро Годованець» та «Незалежність»;

- газотранспортна система АР Крим, з'єднана з газотранспортною системою України, складається з 1200 км магістральних газопроводів, зокрема 282 км морських;

- Глібовське підземне сховище газу загальним об'ємом 3,0 млрд м<sup>3</sup> і активним об'ємом 1,5 млрд м<sup>3</sup>;

- 45 газорозподільних станцій.

Менш значущими активами нафтогазової галузі, які належать державі, є ТОВ «Кримська нафтова компанія» (50 % акцій належать Фонду державного майна України) та ТОВ «Крим-техаснафта», 40,119 % акцій якого володіє Фонд державного майна України.

**Втрачено контроль над значною часткою українських ресурсів вуглеводнів.** Разом із втратою контролю над активами ПАТ «ДАТ «Чорноморнафтогаз» Україна позбавлена можливості видобутку природного газу, нафти й газового конденсату на наявних видобувних потужностях. Якщо видобуток нафти і газового

конденсату цією компанією був незначний і становив менше ніж 100 тис. т на рік, то видобуток природного газу в акваторіях Чорного та Азовського морів становив у 2013 році 1,651 млрд м<sup>3</sup>.

Станом на кінець 2013 року Україна розробила лише 4 % загальної потужності економічно й технічно доступних родовищ. Поступове освоєння чорноморських родовищ розглядалося як дієвий шлях зниження залежності від поставок газу з Росії, зокрема планувалося збільшення видобутку газу<sup>1</sup> з 1,8 млрд м<sup>3</sup> до 5 млрд м<sup>3</sup>. Загалом запаси на шельфі Чорного моря становлять близько 2,3 млрд т умовного палива, або приблизно 2 трлн м<sup>3</sup> газу, а потенційні втрати України внаслідок неможливості розвивати всі активи в Криму та на шельфі оцінені в 300 млрд дол. США<sup>2</sup>.

Загалом, за даними Державної геологічної служби України, станом на 2008 рік загальні ресурси традиційного природного газу в Україні становили близько 4 трлн м<sup>3</sup> (з них майже половина – на шельфі Чорного та Азовського морів); ресурси нафти оцінювалися в 702 млн т; газового конденсату – у 327 млн т<sup>3</sup>.

Окремим рядком **визначаються втрати нетрадиційних запасів вуглеводнів**. В акваторії Чорного моря на глибині понад 100 м, за оцінками експертів, перебуває приблизно 43 % запасів вуглеводнів акваторії Чорного та Азовського морів. У довгостроковій перспективі значення можуть набути поклади метаногідратів (запаси понад 7 трлн м<sup>3</sup> наявні в акваторії Чорного моря)<sup>4</sup>.

Зважаючи на те, що поточні обсяги споживання природного газу на окупованій території фактично дорівнюють обсягу видобування ПАТ «ДАТ «Чорноморнафтогаз», найбільший стратегічний інтерес для України полягає у поверненні викраденого обладнання для розроблення шельфових родовищ у міжнародно

---

<sup>1</sup> *Анексія Криму. Головні наслідки для України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebed.org.ua/uk/novina/aneksiya-krimu-golovni-naslidki-dlya-ukrayini-doslidzhennya>

<sup>2</sup> *Через анексію Криму втрати України у ПЕК оцінюють у \$ 300 млрд – Продан* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/cherez-aneksiyu-krimu-vtrati-ukrayini-u-pek-ocinyuyut-u-300-mlrd-prodan-147653\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/cherez-aneksiyu-krimu-vtrati-ukrayini-u-pek-ocinyuyut-u-300-mlrd-prodan-147653_.html)

<sup>3</sup> *Мінеральні ресурси України та світу на 01.01.2008 р.* / Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України». – К.: ДНВП «Геоінформ України», 2009. – 602 с.

<sup>4</sup> *Суходоля О. М.* Перспективи та проблеми видобування метану із газогідратів в українському секторі Чорного моря : аналіт. доп. / О. М. Суходоля, С. В. Бегун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1259/>

визнаних кордонах України в Чорному та Азовському морях та забезпечення можливості України у продовженні діяльності з розроблення існуючих і потенційних родовищ.

Насамперед Україна має позиватися та забезпечити супровід позову до міжнародних судів щодо забезпечення захисту прав та інтересів України, пов'язаних із втратою або неможливістю використання НАК «Нафтогаз України» майна та неотриманням нею доходів на території Криму, внутрішніх морських вод і територіального моря України, території виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу<sup>1</sup>.

Втрата Україною контролю над окремими об'єктами та установами, що займалися ядерними розробками, посилила загрози в ядерній сфері. Зокрема, втрачено контроль над ядерними матеріалами та ядерними установками, розташованими на території Севастопольського національного університету ядерної енергії та промисловості. Втрачено також Кримську державну інспекцію з ядерної та радіаційної безпеки<sup>2</sup>.

Втрата Україною контролю над ядерними установками та матеріалами Університету зумовлює необхідність врегулювання міжнародних зобов'язань України з питань їх збереження та нерозповсюдження. Відповідно до статті 68 Угоди між Україною та МАГАТЕ про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї в березні 2014 року Держатомрегулювання України надіслало до МАГАТЕ спеціальний звіт про втрату контролю над ядерними матеріалами на території Криму.

Втрата Севастопольського національного університету ядерної енергії та промисловості (СНУЯЕтаП), крім неможливості контролю над ядерними матеріалами, зумовила проблему підготовки кадрів для атомно-промислового комплексу України. Підготовку операційного персоналу ядерних установок, зокрема

---

<sup>1</sup> Деякі питання діяльності Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»: постановка Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 605 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/605-2015-%D0%BF>

<sup>2</sup> Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році / Державна служба України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2014/ND\\_2014.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2014/ND_2014.pdf)

операторів блоків АЕС, наразі вдається здійснювати на базі навчального центру ДП НАЕК «Енергоатом». Однак підготовка фахівців з протидії зловмисним (терористичним) діям з використанням ядерних та інших радіоактивних матеріалів та пов'язаних з ними установок ще потребує вирішення.

**Втрата окремих важливих підприємств, розташованих в АР Крим**, завдала суттєвих збитків промисловості України.

По-перше, це підприємства, втрачені через визначення їх правового статусу на анексованій території Криму та м. Севастополя. Як відомо, підприємства та організації державної форми власності України, розташовані на цій території, в березні 2014 року були оголошені державною власністю АР Крим. Частина підприємств України була націоналізована. Деякі великі підприємства припинили свою діяльність в АР Крим (підприємства металургійного підрозділу групи «Метінвест», а також установи фінансового сектору ПУМБ: банк «Ренесанс Кредит», страхова компанія «АСКА»). Інші зберігають українську юрисдикцію (наприклад «Портінвест»), однак окремі з них не працюють. Така ситуація триватиме, поки не відбудуться юридичні зміни, що дозволять цим підприємствам здійснювати економічну діяльність<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Зокрема, в січні 2015 року було націоналізовано «Крименерго» (частина холдингу ДТЕК, забезпечує електроенергією понад 80 % споживачів Криму, володіє 30581 км мереж), а в лютому – кримське відділення «Укртелекому». Для отримання правового статусу підприємства обирали один з кількох способів. Підприємства мережі «Макдональдс», «Приватбанку» здійснили перереєстрацію на материковій частині країни з виробничо-збутовою та комерційною діяльністю на материковій частині, оскільки проводити будь-яку економічну діяльність за українськими законами ці підприємства «перехідного періоду» не могли. Існує спеціальний механізм, що дозволяє юридичним особам і фізичним особам – підприємцям, місцезнаходженням або місцем проживання яких є АР Крим і м. Севастополь, перереєструвати свій бізнес на територію будь-якої області чи м. Києва і сплачувати податки відповідно до законодавства України. Цим механізмом скористалося 1956 платників податків (829 юридичних осіб і 1127 фізичних осіб – підприємців). Ще один спосіб – перереєстрація на материковій частині України і продовження економічної діяльності на території АР Крим. Зокрема, так вчинило підприємство «Кримський титан», яке в 2014 році зберегло обсяг виробництва діоксиду титану на рівні 2013 року, виробничі потужності повністю завантажені, незважаючи на зниження попиту на продукцію хімічної промисловості у світі. Крім того, окремі підприємства одночасно реєструються за законодавствами Російської Федерації і України або ж реєструють окремі філії підприємств за законами Російської Федерації. У такий самий спосіб чинять і окремі закордонні підприємства, які переводять свої підприємства чи торговельні мережі з підпорядкування представництвам в Україні в підпорядкування представництвам у Російській Федерації.

По-друге, на захопленій РФ території АР Крим залишилися підприємства суднобудування України, зокрема Керченський суднобудівний завод «Залив», Феодосійська суднобудівна компанія (далі – ФСК) «Море», Севастопольський морський завод ім. С. Орджонікідзе, суднобудівний-судноремонтний завод «Фрегат», завод «Фіолент». Частину цих підприємств було примусово націоналізовано, інші перереєстровано відповідно до російського законодавства.

Результатом анексії Криму стала втрата не лише великих містоутворювальних суднобудівних і судноремонтних підприємств, а й менших підприємств високотехнологічного сектору суднобудування, що найбільш динамічно розвивалися. До таких, зокрема, належать ФСК «Море», що спеціалізується на військовому й цивільному суднобудуванні, зокрема створенні військових і цивільних катерів, суден на підводних крилах із легких сплавів, суден на повітряній подушці<sup>1</sup>, а також завод «Фіолент», який протягом 40 років займається автоматизацією корабельних (суднових) технічних засобів, проектує та виробляє системи й елементи автоматизованого управління для водотоннажних кораблів і суден, кораблів на повітряній подушці, яхт, плавних доків, морських бурових платформ. За даними Асоціації суднобудівників України «Укрсудпром», трійка найбільш перспективних кримських суднобудівників – Керченський суднобудівний завод «Залив», ФСК «Море» та Севастопольський морський завод ім. С. Орджонікідзе – у 2013 році забезпечили близько третини продукції, реалізованої найбільшими виробниками галузі. У серпні 2014 року відбулося захоплення території Керченського суднобудівного заводу «Залив» російськими воєнізованими угрупованнями, що повністю паралізувало роботу підприємства. Раніше, у червні 2014 року, самопроголошеною владою Криму було прийнято рішення про націоналізацію ФСК «Море», а в лютому 2015 року самопроголошеним урядом м. Севастополя прийнято рішення про націоналізацію Севастопольського морського заводу ім. С. Орджонікідзе.

Попри значні негативні наслідки втрати суднобудівних потужностей у Криму для української економіки, не можна стверджувати, що ця втрата позбавила Україну будь-яких перспектив розвитку галузі. Понад половина основних засобів суднобудівної

---

<sup>1</sup> Протягом 2010–2013 років підприємство збільшило обсяги реалізації майже в 30 разів.

галузі України зосереджена у м. Миколаєві, зокрема 48,5 % суднобудівних заводів, 83,5 % заводів суднового машинобудування, 70,7 % науково-дослідних і проектних установ. До найбільших виробників Миколаївщини належать ПАТ «Чорноморський суднобудівний завод», «Суднобудівний завод ім. 61 Комунара», ПАТ «Суднобудівний завод «Океан», суднобудівний-судноремонтний завод «Нібулон». Значні потужності також розташовані в Херсонській області, зокрема ПАТ «Херсонський суднобудівний завод», Херсонський державний завод «Паллада». Отже, державна політика щодо розвитку суднобудування має бути зосереджена на відродженні в Україні потужного торговельного флоту, створенні повного циклу виробництва, зниженні ризиків від розриву коопераційних і торговельних зв'язків з РФ та стимулюванні імпортозаміщення, розбудові міжнародного науково-технічного та виробничого співробітництва в цій сфері.

По-третє, суттєвими є негативні наслідки, пов'язані із **втратою ПрАТ «Кримський титан»** (м. Армянськ), перейменованого навесні 2015 року власниками (*Group DF*) на «Юкрейніан Кемікал Продактс». Компанія є одним із найбільших виробників двоокису титану в Східній Європі, на який припадає 2 % світового ринку пігментного двоокису титану. Щоб уникнути конфлікту із самопроголошеною владою Криму та Росією, керівництво компанії прийняло рішення про передачу майнового комплексу підприємства в довгострокову оренду зареєстрованому в м. Москві ТОВ «Титанові інвестиції» («ООО «Титановые инвестиции»). Проте в підприємства наразі виникли серйозні проблеми з постачанням української сировини, що змушує його шукати поставальників.

По-черверте, не менш серйозними є наслідки, пов'язані з **втратою провідного українського виробника кальцинованої соди ПАТ «Кримський содовий завод»** (90 % вітчизняного ринку соди) та єдиного в Україні виробника бромю, його солей та органічних сполук ПАТ «Бром» (м. Красноперекопськ), частка якого на світовому ринку становить близько 2,5 %. Із 01 листопада 2014 року ПАТ «Кримський содовий завод» перереєстровано відповідно до російського законодавства. Крім того, самопроголошеною владою Криму розглядається питання щодо ліквідації цих підприємств у зв'язку з недоцільністю їх розміщення в курортній зоні.

Українська промисловість значно залежить від постачань кальцинованої соди, тому втрата такого важливого постачальника, як ПАТ «Кримський содовий завод», негативно відобразиться на роботі підприємств хлібопекарської, кондитерської, легкої промисловості, фармацевтики та з виробництва кислот і барвників. Інші українські потужності з виробництва кальцинованої соди розташовані в районі проведення АТО (Лисичанський і Слов'янський содові заводи), що унеможлиблює диверсифікацію постачань соди для потреб промисловості й кінцевих споживачів.

## 6.2. Удар по українській науці та культурі

### *Втрати української науки в Криму*

У Криму залишилося близько 100 інститутів, організацій та університетів, які плідно працювали на важливих напрямках наукових досліджень<sup>1</sup>. На балансі Національної академії наук України (далі – НАН України) на території Кримського півострова перебувало 22 наукові установи та організації.

Особливо відчутною є втрата Морського гідрофізичного інституту, Інституту біології південних морів ім. О. Ковалевського, Кримської астрофізичної лабораторії, філій інститутів археології та сходознавства, Карадазького природного заповідника, Нікітського ботанічного саду.

Морський гідрофізичний інститут (МГІ) є одним з найвідоміших у країні та світі океанографічних науково-технічних комплексів, який здійснює наукові дослідження у сфері морської гідрофізики, гідрохімії, геофізики та біології, вивчає фізичні процеси, які відбуваються у світовому океані. Інститут біології південних морів (ІБПМ) ім. О. Ковалевського – найстаріша вітчизняна морська біологічна наукова установа, діяльність якої також доволі відома за кордоном. Інститут досліджує морські екосистеми, розробляє нові біотехнології й методи інтегрованого управління прибережними зонами, технічні засоби та інформаційні технології для досліджен-

---

<sup>1</sup> *Наукові* установи Криму можуть перейти під управління російської академії наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/technology/2014/07/3/173964/>



ня морського середовища. Ці академічні інститути з їхніми наземними лабораторіями та дослідним флотом нова кримська влада оголосила своєю власністю.

У Карадазькому природному заповіднику проводилися фундаментальні та прикладні дослідження за різними напрямками природничих наук. Після незаконної націоналізації Карадазький заповідник передали у відання Комітету мисливського і лісового господарства Криму. Керівництво заповідника висловило побоювання, що така передача значно погіршить соціальний статус співробітників і їх наукову роботу<sup>1</sup>.

У складній ситуації опинилася влітку 2015 року Кримська філія Інституту археології, який входив до складу НАНУ як самостійна юридична особа і проводив фундаментальні наукові дослідження. Інститут підпорядкували Міністерству освіти, науки та молоді Криму і зобов'язали щомісяця подавати звіти. Особливу стурбованість археологів викликала та обставина, що безпосередня залежність від республіканської влади навряд чи надасть Інституту можливість виконувати його роль незалежного експерта. Можливість адміністративного впливу на вчених поставить під загрозу численні археологічні пам'ятки Криму, розташовані в зоні забудови<sup>2</sup>.

Втрати української науки внаслідок анексії Криму Росією не обмежуються лише установами, підпорядкованими НАН України. На території півострова плідно працював один із потужних наукових центрів Європи – Кримська астрофізична обсерваторія (*дали* – КрАО) Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Вона добре відома у світі своїми фундаментальними дослідженнями з фізики Сонця, зірок, астероїдів та інших об'єктів Всесвіту. Ця обсерваторія має на озброєнні вискоєфективне науково-технічне обладнання: єдиний в Україні радіотелескоп РТ-22, один із трьох найбільших у СНД телескопів – телескоп-рефлектор із діаметром дзеркала 2,6 м, великий сонячний телескоп та інше устаткування. Нова кримська влада ухвалила передати цю

---

<sup>1</sup> *Карадагский* заповедник планируется включить в Крымский центр РАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/society/20140404/1002561278.html>

<sup>2</sup> *Катастрофическая* ситуация с академическими институтами Крыма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c7af359e-10be-4584-940d-1fdfe04bdd8f>

обсерваторію Таврійському університету. Оскільки КрАО входила до мережі Міжнародної служби лазерної локації супутників і виконувала важливу роль у здійсненні космічної програми України, ця втрата є достатньо вагомою для вітчизняної науки.

Значно ускладнила дослідження космосу також втрата двох важливих об'єктів, які належали Державному космічному агентству України (ДКАУ): Національного центру управління і випробувань космічних засобів (*далі* – НЦУВКЗ), розташованого поблизу Євпаторії, та Центру контролю космічного простору (ЦККП) у Севастополі. НЦУВКЗ оснащений сучасною дослідною технікою, зокрема має на балансі один з найпотужніших у світі радіотелескопів – радіотелескоп РТ-70. Показово, що українські об'єкти наземної космічної інфраструктури перейшли в розпорядження не цивільного Роскосмосу, а під контроль командування військово-космічної оборони Росії, що красномовно свідчить про плани РФ щодо напрямів подальшого використання цих комплексів<sup>1</sup>.

07 вересня 2015 року уряд РФ продовжив незаконне перепідпорядкування українських наукових установ у Криму і видав розпорядження про створення таких семи федеральних державних бюджетних установ науки: «Кримська астрофізична обсерваторія»; «Чорноморський гідрофізичний полігон»; «Інститут археології Криму»; «Карадазька наукова станція ім. Т. І. Вяземського – природний заповідник»; «Науково-дослідний інститут сільського господарства Криму»; «Всеросійський національний науково-дослідний інститут виноградарства і виноробства Магарач»; «Нікітський ботанічний сад – Національний науковий центр». Функції й повноваження засновника і власника майна цих організацій покладені на Федеральне агентство наукових організацій<sup>2</sup>. Наголосимо, що в Росії вченими керують чиновники, і всі зазначені наукові установи, які в складі України були власниками майна й мали значні повноваження, втратили їх відповідно до російських законів.

---

<sup>1</sup> *Кримські* втрати української науки і космічної галузі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dua.com.ua/all/nauka-i-tekhnika/item/43-crimean-loss-of-ukrainian-science-and-space-industry.html>; *Архів* новин за 2014 рік / Демократична Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dua.com.ua/2014/022/arch/8.shtml>

<sup>2</sup> *В Криму* создадут 7 федеральных государственных научных учреждений ФАНО России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id\\_4=25311](http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=25311)

Українське та світове наукове товариство не визнає анексії Криму і, відповідно, зміни власника майна наукових установ, засуджує керівництво російської науки, російських і кримських учених, які підтримують агресивну політику Росії та схвалюють захоплення росіянами наукових об'єктів НАН України і МОН України на території окупованого Криму.

*Втрати української культури  
внаслідок анексії Криму*

Окупація українських територій Російською Федерацією починалася саме як «культурна окупація». З одного боку, частина східних територій України та АР Крим не були достатньо інтегрованими в національний культурний простір, з другого – дезінтеграційні процеси стали можливими саме через цілеспрямований вплив російської сторони, який справлявся передусім засобами культури. У підсумку проблеми культури за умов зовнішньої агресії виявилися трагічними для українського соціуму.

Окупація Росією АР Крим і м. Севастополя завдала непоправних збитків українській культурній спадщині в цих регіонах. При цьому ситуація в Криму суттєво відрізняється від ситуації на територіях Донбасу, що знаходяться в районі проведення АТО. Щодо Криму йдеться не стільки про фізичну загрозу для певних об'єктів культурної спадщини, скільки про тимчасову втрату їх для України. І втрата ця є дуже значною. Культурний ландшафт Криму був одним з найбільш відвідуваних та перспективних об'єктів наукових досліджень і туризму в Україні.

Його історія невіддільна від української історії, особливо найближчих регіонів, з якими Крим ще з античних часів становив єдиний культурний комплекс. У результаті окупації на території АР Крим залишилися 34 музейні установи, які були підпорядковані Міністерству культури України, з 917477 предметами, що входили до державної частини Музейного фонду України, у Севастополі – 5 музейних установ з 320163 предметами, що також входили до державної частини зазначеного фонду<sup>1</sup>. На півострові розташовано 3800 нерухомих пам'яток культури, зокрема один із семи україн-

---

<sup>1</sup> *Литвин С. Х.* Міжнародна правова база захисту культурної спадщини України в умовах військового конфлікту / С. Х. Литвин // *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія.* – 2014. – № 2. – С. 39–41.

ських об'єктів, включених до Списку світової спадщини ЮНЕСКО (*World Heritage List*) – місто Херсонес Таврійський та його хора, і ще низка об'єктів, включених до Попередніх списків (*Tentative Lists*): Бахчисарайський палац кримських ханів і Чуфут-Кале, комплекс пам'яток Судацької фортеці VI – XVI ст., Кримська астрофізична обсерваторія, пости й укріплення на торгових шляхах генуезців від Чорного до Середземного моря, культурний ландшафт «печерних міст» Кримської Готії (Мангуп-Кале та Ескі-Кермен).

Позиція України стосовно приналежності кримських об'єктів культурної спадщини завжди залишалася незмінною: вони є власністю Української держави. Тому дії Росії, спрямовані на зміну їх правового статусу, викликають відповідну реакцію з боку української влади. Як приклад можна навести коментар МЗС України на рішення президента РФ Путіна від 01 серпня 2015 року внести Національний заповідник «Херсонес Таврійський» до Єдиного державного реєстру об'єктів культурної спадщини народів РФ, прийняти його у федеральне підпорядкування і включити до Списку особливо цінних об'єктів культурної спадщини народів РФ. У коментарі зазначалося, що «в контексті тимчасової окупації Росією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя це рішення російської сторони не може сприйматися інакше, як спроба привласнити культурну спадщину України»<sup>1</sup>.

Ця позиція загалом підтримується ЮНЕСКО, однак, попри це, а також попри ухвалення резолюцій стосовно моніторингу гуманітарної ситуації в АР Крим, зокрема стану збереження культурної спадщини, на 194-ій, 195-ій і 196-ій сесіях Виконавчої ради ЮНЕСКО (відповідно 15 квітня 2014 року, 30 жовтня 2014 року і 16 квітня 2015 року), практичне застосування моніторингових механізмів наражається на значні труднощі. В нинішній ситуації моніторингова комісія зможе потрапити до Криму тільки за офіційним дозволом російської влади. Однак звертатися з відповідним запитом до Москви для керівництва ЮНЕСКО було б неприйнятним, оскільки ця організація, як і ООН, визнає Крим територією України. Зрозуміло, що й українська влада виступила

---

<sup>1</sup> Коментар Речниці МЗС України щодо намагань Росії привласнити об'єкти української культурної спадщини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/3872-komentar-rechnici-mzs-ukrajinsishho-do-namagany-rosiji-privlasniti-objekti-ukrajinsykoji>

б проти цього. Отже, згадані резолюції можна розцінити позитивно лише з морального й політичного поглядів, шанси на їх практичне втілення поки що залишаються незначними. Щоправда, в останній резолюції передбачалося залучення диверсифікованих джерел інформації, зокрема міжнародних місій, неурядових організацій, незалежних журналістів та експертних кіл.

Визнання Криму частиною України автоматично не вирішує питання повернення їй тих кримських культурних цінностей, які наразі перебувають поза межами півострова, в загальнолояльній до нашої держави Європі. Йдеться про ситуацію довкола експонатів виставки «Крим – золотий острів у Чорному морі» (інша назва «Скіфське золото»), яка із 07 лютого по 31 серпня 2014 року проходила в археологічному музеї Алларда Пірсона в Амстердамі (раніше, з 03 липня 2013 року до 31 січня 2014 року – у Рейнському крайовому музеї м. Бонна). На ній демонструвалися артефакти 6 музейних установ, 4 з яких розташовані в Криму – Національний заповідник «Херсонес Таврійський», Керченський історико-культурний заповідник, Бахчисарайський історико-культурний заповідник, Центральний музей Тавриди. Після окупації АР Крим і м. Севастополя постала проблема повернення виставки, оскільки на неї претендували як Україна, так і російська сторона в особі згаданих кримських музеїв. Хоча належність виставки Україні була підтверджена гарантійним листом Амстердамського університету, який сприяв проведенню виставки і до юристів якого звернулися за роз'ясненнями Міністерство закордонних справ Королівства Нідерланди і музей Алларда Пірсона, керівництво останнього вирішило, що передача «скіфського золота» будь-якій стороні стане можливою лише після рішення суду.

У січні 2015 року в Нідерландах розпочався судовий процес за позовом згаданих кримських музеїв до музею Алларда Пірсона. У квітні до процесу як одна зі сторін приєдналася Україна. На початку осені 2015 року доля переважної більшості експонатів виставки (крім 19 експонатів з Музею історичних коштовностей України, що повернулися до Києва ще у вересні 2014 року) залишалася невизначеною, попри те, що в контрактах, які уклалися при передачі їх нідерландській стороні, було чітко зазначено, що вони є національним надбанням України.

Окупація Криму негативно позначилася на міжнародній співпраці всіх кримських музейних установ. Були призупинені міжнародні археологічні експедиції, зокрема українсько-польська, яка проводила дослідження в Керченському заповіднику. Водночас на півострові активно працюють російські експедиції і не виключено, що найбільш цінні знахідки будуть вивезені до Росії, як це робилося за часів Російської імперії та СРСР.

### 6.3. Наслідки для Криму: гальмування розвитку та міжнародні санкції

Анексія Криму **негативно позначилася на соціально-економічному розвитку** півострова та м. Севастополя передусім щодо наповненості бюджету АР Крим та місцевих бюджетів.

Значно **зросла дотаційність бюджету** Криму. Якщо зважити на те, що в 2014 році надходження від ПДВ залишалися в АР Крим, а в 2015 році передаються до федерального бюджету РФ, то рівень дотаційності бюджету Криму в 2015 році може сягнути 85%<sup>1</sup>, що можна порівняти тільки з Інгушетією (87%) і Чечнею (82%). В Україні бюджет АР Крим та м. Севастополя дотувався з Державного бюджету в середньому на 60%. Доходи бюджету Криму на 2015 рік затверджені в розмірі 66,3 млрд руб., з них 15,8 млрд руб. – податки і неподаткові надходження, а 50,5 млрд руб. (76,2% доходів місцевих бюджетів) – дотації, субсидії, субвенції з федерального бюджету Російської Федерації. Видатки мають становити 66,5 млрд руб<sup>2</sup>. У 2014 році видатки бюджету АР Крим за 9,5 місяців (відтоді, як територію було анексовано) становили 159 млрд руб. (з них 125 млрд руб. – трансферти з федерального бюджету Російської Федерації). Зазначимо, що профіцит бюджету за ці 9,5 місяців склав 13,4%, і ці кошти освоїти не вдалося. Такий значний обсяг доходів бюджету можна пояснити необхідністю здійснення пенсійних виплат, які у 2014 році здійснювалися через бюджет, а не з Пенсійного фонду. У 2015 році спостерігається дефіцитність бю-

<sup>1</sup> Сулейманов Д. Крым стал одним из самых дорогих регионов для федеральной казны / Д. Сулейманов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/06/18/596848-vsem-dorogoi-krim>

<sup>2</sup> Парламент Крима утвердил бюджет на 2015 год [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/news/149058.Parlament-Krimu-uhvaliv-byudzh-et-na-2015-rik>

джету, оскільки доплати й пенсії виплачуються через Пенсійний фонд, тому обсяг бюджету є в 2,5 раза меншим. Значними є й видатки на соціальну сферу.

**Суттєво зросли збитки великих промислових підприємств**, наприклад втрати «Чорноморнафтогазу», одного з найбільших кримських підприємств, вимірюються 1 млрд грн за дві придбані глибоководні свердлові установки загальною вартістю 800 млн дол. США, втратами на закупівлю кількох сучасних шельфових суден, втратами на видобуток 2 млрд м<sup>3</sup> газу (у 2014 році), втратами на встановлення пересувних видобувних веж, прокладання підводних газопроводів, побудову підземного сховища газу «Глібовське».

**Скоротився туристичний потік** до Криму. Так, у 2015 році (станом на 21 серпня 2015 року) порівняно з 2013 роком кількість осіб, які відвідали Крим з туристичною метою, зменшилася з 5,9 млн до 3,4 млн<sup>1</sup>.

**Зменшилася кількість підприємств малого й середнього бізнесу**: в 5,6 раза порівняно з 2013 роком. На початок 2015 року таких суб'єктів нараховувалося 12100. Кількість підприємств скоротилася з різних причин: перереєстрацію підприємств на материковій частині України, здійснення діяльності «в тіні» внаслідок більш жорсткого податкового навантаження в Російській Федерації порівняно з податковим навантаженням в Україні тощо. Однак головною причиною скорочення кількості підприємств малого та середнього бізнесу є вказане зменшення кількості туристів<sup>2</sup>. Відповідно, показники господарської діяльності

---

<sup>1</sup> По офіційним даним, Крим посетили 3,4 млн туристів / Крымская служба новостей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.allcrimea.net/news/2015/9/13/po-ofitsialnym-dannym-krym-posetili-34-mln-turistov-44924>

<sup>2</sup> Туристичні підприємства, які раніше були орієнтовані на іноземних туристів (приїжджали переважно туристи з Білорусі, Польщі, Словаччини, Литви, Латвії, Угорщини), повністю втратили ринок внаслідок дії спеціального режиму поїздок громадян іноземних держав до АР Крим та м. Севастополя. У підприємств, орієнтованих на туристів з України, значно погіршилися показники діяльності внаслідок зменшення потоку туристів з України (за різними оцінками, з 4,5 млн у 2013 році до 100 тис. у 2015 році). Так само постраждали і туристичні фірми, орієнтовані на туристів з Російської Федерації, оскільки, хоча кількість таких туристів і збільшилася, вони орієнтуються на вищу якість послуг у вищому ціновому сегменті, а такі послуги можуть надати лише низка готелів, санаторіїв, будинків відпочинку, туристичних баз. Натомість міні-готелі та приватні садиби з надання туристичних послуг залишаються порожніми, а саме вони становлять основу малого та середнього бізнесу в АР Крим.

зменшилися у сфері туризму, а також у сільському господарстві, будівництві та наданні послуг з ремонту.

**Припинилася діяльність переважної більшості торговельних мереж**, зареєстрованих в Україні, підприємства яких діяли на території АР Крим та в м. Севастополі. Після завершення «перехідного періоду», наданого Російською Федерацією для отримання правового статусу підприємствами – 31 грудня 2014 року – було проголошено про необхідність зміни асортименту товарів. Відтоді 50 % асортименту мають становити товари з Російської Федерації. Підприємства вирішують це питання в різний спосіб. Зокрема, підприємства, перереєстровані в Криму як російські (наприклад, «Новий світ» («Новый свет»), «Масандра» («Массандра»), «Інкерман» («Инкерман»), «Золота балка» («Золотая балка»), постачають товари до магазинів як російські за цією квотою. Крім того, внаслідок різниці цін між українськими й російськими товарами (ціни на товари, вироблені в Україні, є в 1,5-2 рази нижчими) вигідним для Криму став подальший перепродаж товарів, вироблених на материковій Україні, до Російської Федерації через Краснодарський край.

Неоднозначно оцінюються й наслідки від ухвалення Закону України про **вільну економічну зону «Крим»**<sup>1</sup>. Цей Закон визначив<sup>2</sup> правові засади роботи підприємств-резидентів України, що залишилися на території АР Крим, і тих українських підприємств, які дотепер ведуть бізнес із підприємствами України, зареєстрованими в АР Крим<sup>3</sup>. Юридичні особи, розташовані на території вільної економічної зони «Крим», та фізичні особи, які проживають на цій території, для цілей оподаткування прирівнюються до нерезидентів. Відповідно, вони не звітують про свою діяльність і сплачені податки, крім митних платежів, а отже, неможливо достовірно оцінити показники їх діяльності. Оцінити

<sup>1</sup> *Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України*; закон України від 12.08.2014 р. № 1636-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>

<sup>2</sup> *Порошенко* ініціював скасування вільної економічної зони в Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/25/7082562/>

<sup>3</sup> *Зануда А.* Як далі працювати українським компаніям в Криму / А. Зануда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/business/2014/08/140812\\_crimea\\_economy\\_az](http://www.bbc.com/ukrainian/business/2014/08/140812_crimea_economy_az)



показники зовнішньої торгівлі підприємств з вільної економічної зони «Крим» можна буде лише починаючи зі звіту за 2015 рік.

Іншою вадою вільної економічної зони «Крим» є неможливість встановити, які податки та збори були нараховані й які були сплачені. Згідно із Законом про вільну економічну зону «Крим» на її території не справляються загальнодержавні податки і збори. У результаті в цій вільній економічній зоні створено умови для наповнення бюджетів Російської Федерації та Криму й м. Севастополя, які нині не підконтрольні Україні. Станом на 01 травня 2015 року з Криму до федерального бюджету було перераховано 3,4 млрд руб. податків і неподаткових надходжень – податків на видобуток корисних копалин, на додану вартість тощо, загалом за цей період отримано податків на суму 7,2 млрд руб.<sup>1</sup> Водночас лише в IV кварталі 2014 року до Криму було завезено товарів на 0,5 млрд грн, загальні обсяги переміщення українських товарів з материкової частини до вільної економічної зони «Крим» становили 1 147,2 тис. т фактурною вартістю 431,6 млн дол. США, у січні 2015 року – 101,0 тис. т фактурною вартістю 37,3 млн дол. США<sup>2</sup>, а в липні 2015 року – вартістю 73,1 млн дол. США. За даними Державної служби статистики України, разом за січень-липень 2015 року з материкової частини України було ввезено товарів на 545,3 млн дол. США, а вивезено у 26 разів менше – на 21 млн дол. США<sup>3</sup>. За інформацією Державної фіскальної служби України, за період з 27 вересня 2014 року (початок дії умов вільної економічної зони «Крим») до кінця лютого 2015 року в Крим було ввезено товарів на суму 526 млн 339 тис. дол. США.<sup>4</sup> Тому складно оцінити, якими насправді є (чи могли бути) обсяги надходжень від податків і зборів до державного та місцевих бюджетів України.

---

<sup>1</sup> *Минфин* Крыма отчитался о деятельности в 2014 и начале 2015 гг. Крым-Бизнесконсалтинг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://crbc.pro/all/news/minfin\\_kryma\\_otchitalsya\\_o\\_deyatelnosti\\_v\\_2014\\_kvartale\\_2015\\_goda/](http://crbc.pro/all/news/minfin_kryma_otchitalsya_o_deyatelnosti_v_2014_kvartale_2015_goda/)

<sup>2</sup> *Крым* стал одним из самых дорогих регионов для федеральной казны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/06/18/596848-vsem-dorogoi-krim>

<sup>3</sup> *В шолле* украинские компании завезли в Крым товара на 73 миллиона долларов / Центр журналистских расследований [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investigator.org.ua/news/164163/>

<sup>4</sup> *За пять* месяцев с материковой Украины в Крым ввезено товаров на полмиллиарда долларов / Центр журналистских расследований [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investigator.org.ua/news/152565/>

Анексія Криму стала підставою кардинального коригування політичних, і, як наслідок, економічних взаємовідносин у міжнародному просторі. Нині Крим перебуває в міжнародній економічній блокаді внаслідок запроваджених санкцій, насамперед з боку США та країн ЄС.

Економічна блокада Криму з боку ЄС розпочалася після ухвалення Європейською Радою 09 червня та 18 грудня 2014 року рішень щодо обмежувальних заходів і розширення переліку санкцій у відповідь на незаконну анексію Криму. Так, відповідними санкціями передбачено заборону на імпорт до ЄС товарів із Криму і м. Севастополя; залучення інвестицій до Криму та м. Севастополя; отримання туристичних послуг від туроператорів Криму й м. Севастополя; експорт певних товарів і технологій, зокрема у сфері транспорту, телекомунікацій, енергетики (насамперед пошуку, розвідки й видобутку нафти, газу та мінеральних ресурсів). Також заборонено надання технічної допомоги, брокерських, будівельних або інжинірингових послуг, пов'язаних з інфраструктурою в цих секторах. Юридичні й фізичні особи, зареєстровані в ЄС, не можуть купувати нерухомість або юридичні компанії в Криму, фінансувати кримські компанії або надавати їм супутні послуги.

Аналогічно США 19 грудня 2014 року заборонили для фізичних і юридичних осіб США ввезення будь-яких товарів, отримання послуг або здійснення трансферу технологій із Криму; реекспорт, продаж або поставку будь-яких товарів, послуг або технологій до Криму. Також заборонено укладання угод, фінансування або сприяння угодам, що укладаються особами, які потрапили до санкційного списку. Відповідним указом міністра фінансів США надано право накладати санкції на осіб і компанії, що працюють у Криму.

Загалом заборона з боку США та ЄС стосується ввезення товарів військового й подвійного призначення, фінансової, інвестиційної й туристичної діяльності, імпорту й експорту товарів (понад 200 номенклатурних позицій). Накладання відповідальності на порушників вказаних режимів розглядається окремо. Загалом у санкційному списку зазначено 170 осіб (151 особа від 18 грудня 2014 року та 19 осіб від 16 лютого 2015 року) і 46 підприємств і організацій (37 і 9 відповідно). Окремо з 30 липня 2015 року США доповнили власні секторальні санкції підприємствами та організаціями Криму (переважно порти й інфраструктурні об'єк-

ти) і розширили перелік осіб на 17 персон (стосовно кризи взагалі), щодо яких уже діяли санкції ЄС.

Ці санкції мають строковий характер і переглядаються на щорічній основі: чинні санкції діють для ЄС до липня, для США – до березня 2016 року. При цьому слід відзначити певну інертність України у приєднанні до міжнародних санкцій проти РФ. До вказаних вище санкцій Україна долучилася наприкінці липня 2015 року, хоча Закон України «Про санкції» був схвалений ще 08 серпня 2014 року<sup>1</sup>. На підставі Закону уряд напрацював низку санкційних пропозицій (на початку розроблення щодо 65 юридичних і 176 фізичних осіб). Але конкретні рішення були внесені на розгляд РНБО тільки в липні 2015 року<sup>2</sup>. До цього часу реагування здійснювалося залежно від ситуації у форматі взаємодії на виконання рішень РНБО про протидію агресії<sup>3</sup>. Дієвим було лише реагування на низку гострих супутніх проблем: з облаштування переселенців, водопостачання, енергозабезпечення тощо.

Сформований міжнародний регламент реалізації економічних відносин із Кримом уже призвів до переформатування економічних потоків і помітного гальмування економічного розвитку Криму, підвищення його дотаційності порівняно з періодом до анексії, технологічного стримування енергетичних проєктів на шельфі Чорного моря, недофінансування задекларованих новою владою інфраструктурних проєктів тощо. Слід також очікувати на дію більш віддалених ефектів від запровадження санкцій, які сьогодні є неочевидними й виявляться в економіці Криму в найближчій перспективі.

За умови збереження та/або розширення чинного міжнародного режиму санкцій проти РФ, запроваджених у зв'язку з анексією

---

<sup>1</sup> *Про санкції* : закон України від 14.08.2014 р. № 1644-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

<sup>2</sup> *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України» : указ Президента України від 26.08.2015 р. № 514/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5142015-19371>

<sup>3</sup> *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» : указ Президента України від 24.09.2014 р. № 744/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/369.html>

Криму, його економічна вартість зростатиме. Такі процеси можуть до певної міри стимулювати РФ до пошуку механізмів міжнародної легітимізації статусу Криму, який би дозволяв відновити партнерські відносини із західними країнами, насамперед із США.

#### 6.4. Перші кроки України щодо відшкодування втрат

Уряд України вживає заходів щодо **отримання компенсації за завдані збитки та правового врегулювання питань взаємовідносин з анексованою територією**. Так, ще влітку 2014 року Україна зробила кроки щодо правового захисту суверенітету АР Крим та м. Севастополя. Зокрема, подано позов до Європейського суду з прав людини з приводу анексії Криму на суму 1 трлн 180 млрд грн<sup>1</sup>. Однак такі заходи України є недостатніми. Для отримання економічної компенсації за анексію Криму уряду необхідно продовжити роботу щодо протидії примусовому відчуженню державного майна і націоналізації власності приватних інвесторів.

Ще в липні 2014 року створено Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>2</sup>, проте наразі вона не є дієвою. Така служба має координувати всю діяльність з питань тимчасово окупованої території Криму та формувати стратегію відносин з АР Крим. Також у Верховній Раді України створено міжфракційне депутатське об'єднання «Крим»<sup>3</sup>, проте і його діяльність нині є неефективною.

У липні 2015 року терміном на рік було запроваджено санкції проти енергетичного, оборонного та фінансового секторів Російської Федерації у відповідь на анексію Криму й підтримку сепаратистів Донецької та Луганської областей. Схожі санкції запровадили США й інші країни G7, а також деякі інші держави.

---

<sup>1</sup> *Українська* сторона використовує всі можливі законні методи для того, щоб притягнути Російську Федерацію до суду // Дзеркало тижня. – 2014. – 3 черв.

<sup>2</sup> *Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб* : постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/297-2014-%D0%BF>. Перейменування відбулося 22 жовтня 2014 року.

<sup>3</sup> *У Раді* створили міжфракційні об'єднання «Крим», «Закарпаття» і «ВО «Свобода» // День. – 2014. – 4 груд.

За словами помічника Державного секретаря США з питань Європи та Євразії В. Нуланд, санкції проти Криму діятимуть, доки Україна не відновить свій суверенітет на території півострова. Британський міністр закордонних справ Ф. Хеммонд заявив, що Велика Британія разом із партнерами по Євросоюзу тиснути-ме на Росію з допомогою санкцій до повного виконання Москвою Мінських угод та її виходу з окупованого Криму<sup>1</sup>.

В Україні у вересні 2015 року затверджено список<sup>2</sup> соціальних, економічних та інших обмежувальних заходів та санкцій, застосованих Україною щодо Російської Федерації у відповідь на анексію Криму. Обмежувальні заходи стосуватимуться як фізичних, так і юридичних осіб.

Передбачається, що Україна відшкодуватиме збитки за анексію Криму за схемою «ЮКОСа», влада України вже подала міждержавні позови<sup>3</sup> до Росії. Ще сотні позовів до міжнародних судів надійшли від правозахисників та адвокатів. Однак реальне відшкодування шкоди за цими позовами може бути ускладнене, оскільки Конституційний суд Росії визнав пріоритет російської Конституції над міжнародним законодавством<sup>4</sup>.

Найбільш ефективною позицією в боротьбі за АР Крим та м. Севастополь є демонстрація переваг соціально-економічної ситуації на материковій частині України. Водночас поточні відносини України з Російською Федерацією стосовно АР Крим та м. Севастополя мають будуватися на отриманні відшкодування від РФ за завдані в результаті анексії збитки. Це передбачає оцінювання втрат і подання позовів до міжнародних судів щодо їх відшкодування. Подання всіх позовів і перебіг їх розгляду мають оприлюднюватися.

---

<sup>1</sup> Нуланд рассказала, когда отменяют санкции против России за аннексию Крыма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mignews.com.ua/politics/inworld/6599308.html>

<sup>2</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: указ Президента України від 16.09.2015 р. №549/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/408.html>

<sup>3</sup> Україна составила 4 иска против России – Минюст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ua/news/157818/>

<sup>4</sup> Україна відшкодуватиме збитки за анексію Криму за схемою «ЮКОСа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.krymr.com/content/news/27271216.html>

## РОЗДІЛ 7. ІНФОРМАЦІЙНО-МАНІПУЛЯТИВНІ ТЕХНОЛОГІЇ АНЕКСІЇ КРИМУ

*Ми живемо в такі часи, коли все перевернулося...  
Агресори вважаються захисниками світу,  
а ті, кого цькують і женуть, – ворогами світу.  
І є цілі народи, які вірять цьому!*  
Еріх Марія Ремарк

Уже перші кроки РФ, що зрештою призвели до анексії Криму, мали **масштабний інформаційний супровід**, який користався всіма ознаками підготовленої та продуманої за цілями, заходами та наслідками інформаційно-психологічної спецоперації, скерованої передусім на українську, а далі на російську й західну аудиторії.

Головними завданнями цієї спецоперації стали:

- деморалізація населення України;
- деморалізація особового складу збройних сил і представників силових структур, а також спонукання їх до державної зради й переходу на бік противника;
- формування в громадян Росії та України викривленого медіабачення подій, позбавлення цих подій дійсних причин та причинно-наслідкових зв'язків; створення уявлень про масову підтримку дій Росії з боку населення південно-східних регіонів України;
- психологічна підтримка в Україні прибічників радикального зближення регіонів сходу й півдня нашої держави з РФ.

Ці завдання реалізувалися майже через усі канали комунікацій, передусім:

- традиційні засоби масової комунікації (ЗМК): преса, радіо;
- електронні ЗМК (телебачення);
- інтернет-ЗМК (інтернет-ЗМК, блоги, соціальні мережі).

При цьому використовувалися всі методи інформаційно-психологічної боротьби – від розміщення тенденційної інформації та напівправди до неприхованої неправди (фейку).

Для посилення впливу на російське та українське населення через зазначені канали створювалися перешкоди діяльності українських ЗМК<sup>1</sup> на Кримському півострові, робилися спроби припинення функціонування мережі інтернет<sup>2</sup>. Також використовувалися механізми блокування веб-ресурсів, що активно спростовували (могли спростовувати) неправдиві повідомлення. Зокрема, на виконання вимог Роскомнагляду (Роскомнадзор) в соцмережі «ВКонтакте» було заблоковано сторінки «Правого сектору» (начебто через розміщення заклику до Доку Умарова активізувати терористичну діяльність у Росії) та «Євромайдану». Показово, що Російська Федерація майже не використовувала масштабні хакерські атаки (в тому числі DDoS-атаки), хоча під час конфліктів з Естонією (2007 рік) та Грузією (2008 рік) такі атаки застосовувалися дуже активно.

За своїми основними меседжами, стилем і внутрішньою логікою операція з дезінформації та інформаційно-психологічного тиску, розпочата РФ довкола питань «волевиявлення» населення в АР Крим і південно-східних регіонах України, є частиною більш широкої спеціальної інформаційної кампанії, розпочатої як мінімум у листопаді 2013 року в результаті подій Євромайдану. Уже з кінця лютого 2014 року абсолютна більшість російських традиційних ЗМК включилися в інформаційно-психологічну боротьбу проти України, намагаючись підтримати проведення військової операції. Такі видання, як «Вісті» («Известия»), «Російська газета» («Российская газета»), «Московський комсомолец» («Московский комсомолец»), «Комерсант» («Коммерсантъ»), «Погляд» («Взгляд»), а також інформаційні агентства РІА «Новини» (РИА «Новости»), ІТАР-ТАРС (ИТАР-ТАСС), РОСБАЛТ, АІС (АИС), не лише передруковували неперевірені новини, а й самі створювали суцільно неправдиві повідомлення. Прикладом є спроба телеканалів, зокрема супутникових «Росія-24» («Россия-24») та «НТВ

---

<sup>1</sup> Журналистов не пускают в Крым, угрожают «калашами» – Кутепов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://delo.ua/ukraine/zhurnalistov-ne-puskajut-v-krum-ugrozhajut-kalashom-kutepov-s-hr-228768/>

<sup>2</sup> Узлы связи в Крыму разблокированы – Укртелеком [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izvestia.ru/news/566817> <http://podrobnosti.ua/society/2014/03/01/961822.html>

світ» («НТВ мир»), підтвердити відповідним відеорядом новини про наявність численних біженців з України до Росії<sup>1</sup>.

Для цього використовувалося відео<sup>2</sup> з українсько-польського кордону. Проте новину було спростовано розміщенням фотоматеріалів<sup>3</sup> з українсько-російського кордону. Це стало особливо актуальним, зважаючи на поширену раніше інформацію про те, що близько 140 тис. українців звернулися за політичним притулком до Росії<sup>4</sup>. Також із посиланням на РІА «Новини» (РІА «Новости») <sup>5</sup> передруковувалася новина, що в Україні спостерігається низька явка призовників у «перший день загальної мобілізації», хоча, по-перше, загальна мобілізація оголошена не була, а наявні фото- й відеоматеріали свідчили про значний сплеск громадянської активності.

Виправдовуючи власні активні дії в АР Крим, російське телебачення використовувало (01 березня 2014 року) відео<sup>6</sup>, на якому «українські бойовики» стоять на тлі автобусів з написом «Львів Тайган», а на задньому плані видно нерухомі тіла російських військовослужбовців. Згодом виявилось, що автобус, із якого виходили «бандерівці», належить кримському підприємству «Парк Львів «Тайган», «українські бойовики» використовують зброю, яка перебуває виключно на озброєнні російської армії, а в «жертв» немає навіть слідів крові.

Крім того, в підсумковій програмі «Сьогодні» («Сегодня») на «НТВ світ» («НТВ мир») від 02 березня 2014 року наголошувалося, що референдум про статус Криму, що мав відбутися 30 березня 2014 року (пізніше він був перенесений на 16 березня), є в

<sup>1</sup> Поток беженцев из Украины в Ростовскую область значительно возрос – губернатор региона [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interfax-russia.ru/South/main.asp?id=477460>

<sup>2</sup> Як лоханувся телеканал ОРТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roglyad.te.ua/podii/yak-lohanuvsia-telekanal-ort/>

<sup>3</sup> Веб-камера. Погран-контроль. Нехотеевка (Россия) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://inpress.ua/uploads/assets/images/Inna/%D0%В32\(3\).jpg](http://inpress.ua/uploads/assets/images/Inna/%D0%В32(3).jpg)

<sup>4</sup> Более 140 тысяч граждан уехали из Украины в Россию, – заявил сенатор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20140301/997697055.html>

<sup>5</sup> Явка в первый день мобилизации на Украине низкая, сообщил источник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20140302/997790546.html>

<sup>6</sup> Путин попросил ввести войска в Крим через інсценувану стрілянину та «липові» жертви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/2/7017125/>



руслі сучасних європейських реалій, адже аналогічні заходи було заплановано в Шотландії (18 вересня 2014 року) та Каталонії (09 листопада 2014 року)<sup>1</sup>.

Показово, що Росії вдалося для висвітлення власної позиції частково залучити й західні ЗМК. Так, на телеканалі *CNN* вийшли сюжети, що виправдовують дії президента РФ, з посиланням історика Стівена Коена, який вважає, що в українській кризі провини Путіна немає. В інтерв'ю телеканалу *CNN* він заявив, що в цій ситуації у російського президента не було іншого вибору. Понад те, на його місці президент США вчинив би так само, якщо не жорсткіше<sup>2</sup>.

Активну двосторонню взаємодію продемонстрували російські провладні інтернет-ЗМІ та відповідні активісти в соціальних мережах. Ціла низка російських сайтів, що займаються постійним інформаційно-психологічним протиборством на українському напрямі, активно висвітлювали поточні події, розміщували публікації з неперевіреною та/або неправдивою інформацією, здійснювали активне поточне аналітичне коментування перебігу подій. Ці новини або повністю формувалися редакціями самих видань, або відсиляли до «дружніх активістів» у соцмережах. Зокрема, у *Facebook* можна побачити цілі групи (*communities*) людей, які свідомо поширюють панічні настрої та неправдиві відомості, що мають на меті створити образ «непереможної російської армії». Ці повідомлення для своїх новинних стрічок передруковували інтернет-ЗМК, а подеколи й традиційні ЗМК. Звичайно, для підтримання своєї репутації останнім доводилося через деякий час публікувати спростовування, на які, проте, майже ніхто не звертав уваги.

Важливим складником інформаційної кампанії проти України стало поширення відомостей про стрімке просування російських військ у регіони України (зокрема до Запорізької<sup>3</sup>, Херсон-

---

<sup>1</sup> *Сьогодні*. Итоговая программа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ntv.ru/peredacha/itogovaya/m22900/o227537/>

<sup>2</sup> *CNN*: Кризис на Украине Путину навязали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.rt.com/inotv/2014-03-03/CNN-Amerikanskie-SMI-iskazhayut-obraz>

<sup>3</sup> *В Запорожской области идет колонна российских войск* – СМІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.tsn.ua/politika/v-zaporozhskoy-oblasti-idet-kolonna-rossijskih-voysk-smi-352254.html>

ської<sup>1</sup> областей). У подальшому ці відомості підтверджені не були, отже, очевидно, це робилося з метою поширення паніки й дезорганізації оборонних зусиль Української держави, створення враження масштабності вторгнення. Проте нині вже зрозуміло, що вказані повідомлення були своєрідною інформаційною підготовкою до реалізації проекту «Новоросія» і мали завданням не лише дезорганізацію військовиків, а й моральну підготовку місцевого населення щодо можливості вторгнення.

Іншим важливим напрямом пропагандистських дій РФ були численні заяви про перехід українських військових на бік Росії або про добровільну здачу військових частин/складів зброї/інших військових об'єктів російським військовим. Прикладом може бути фейк щодо переходу на бік Росії корабля ВМС України «Гетьман Сагайдачний»<sup>2</sup>. Водночас підтвердженою на той момент (перші дні після анексії) була лише зрада присяги на вірність Україні контр-адмірала Д. Березовського, який заявив, що клянеться «суворо виконувати накази Верховного головнокомандувача Автономної Республіки Крим»<sup>3</sup>. Фейкову інформацію спростували самі військові.

Також поширювалася інформація про начебто численні випадки зміни громадянства українськими військовими. Проте реальні підтвердження фактів зміни українського громадянства на російське є лише щодо кількох колишніх співробітників спецпідрозділу «Беркут» (отримали російські паспорти).

Для закріплення викривленого сприйняття подій в Україні по супутниковому телеканалу «Росія-24» («Россия-24») було показано сюжет про зізнання громадянина Росії, який начебто брав участь у заворушеннях у Києві<sup>4</sup>. Він стверджував, що на стороні «радикалів» воюють підготовлені найманці, зокрема з США, Німеччини, Польщі та запевняв про існування якогось «Кодексу

<sup>1</sup> *Российские войска уже под Каховкой* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sovet.kidstaff.com.ua/question-356623>

<sup>2</sup> *Флагман ВМФ Украины «Гетман Сагайдачный» перешел на сторону России* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izvestia.ru/news/566817>

<sup>3</sup> *СПУТНИК И ПОГРОМ: Украинский флот переходит на сторону Крыма* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=Zt9efnLV4UY](https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=Zt9efnLV4UY)

<sup>4</sup> *Паны дерутся...* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2014/03/02/naemniki-site.html>

бойовиків», що передбачає жорсткі каральні заходи (навіть вбивство) за непокору чи зрадництво. Ця інформація потім була розтиражована й іншими російськими ЗМК, зокрема «Російською газетою» («Российской газетой»).

У перші дні агресії Росія заявила про ще один пропагандистський фронт, який надалі набув особливого значення. Завданням інформаційного протистояння на цьому фронті стало створення враження про підтримку дій Росії світовою пресою. Передруковувалися коментарі до статей відомих видань з їхніх веб-сайтів, які видавалися за погляди західної преси та суспільну думку, хоча з технічної точки зору ніщо не заважає залишати ці коментарі самим росіянам. Світова «підтримка» російських дій також подавалася у формі довільних трактувань заяв міжнародних лідерів (Джона Керрі агентством ІТАР-ТАРС)<sup>1</sup>, позиція Китаю в інтерпретації ІА REGNUM<sup>2</sup>).

Зміна інтерпретацій подій чітко простежується на прикладі динаміки публікацій агентства Інтерфакс (Интерфакс). Спочатку: «Российские военнослужащие захватили аэропорт Бельбек близ Севастополя», за кілька хвилин: «Российские военнослужащие контролируют аэропорт Бельбек, чтобы не допустить прилета боевиков» (уже не «захопили», а «контролюють»), зрештою: «Крымские отряды самообороны рассредоточились по периметру аэродрома Бельбек» (окремо в тексті підкреслюється, що «російські військові не мають ніякого стосунку до подій в аеропорту Бельбек»). Використання російськими інформаційними агентствами відповідних тегів, виділених червоним шрифтом: «Угроза гражданской войны на Украине» – ІА REGNUM, «КРИЗИС НА УКРАИНЕ» – ІТАР-ТАРС.

Оцінюючи контрпропагандистські зусилля України на той момент, можна констатувати їх відносну ефективність у площині більш-менш своєчасного дезавування негативного контенту. Проте таке реагування мало несистемний, ситуативний характер, що пояснюється відсутністю в Україні цілісної загальнодержавної

---

<sup>1</sup> ТАСС уполномочен заявить [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://avmalgin.livejournal.com/4378894.html>

<sup>2</sup> МИД РФ сообщил о «широком» совпадении точек зрения Москвы и Пекина о ситуации на Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/polit/1773518.html>

стратегії зовнішньополітичного інформування та протиборства, майже повною відсутністю необхідних засобів та фахівців відповідного рівня, якими оперувала, наприклад, створена ще наприкінці 2005 року російська корпорація *Russia Today* (пізніше – *RT*).

Медіаактивність головних українських публічних осіб також не відповідала вимогам. Незважаючи на начебто численні виступи перших осіб держави, вони були переважно малозмістовними та не створювали у громадян враження адекватної активності, швидше, метушливості, лише частково відповідали конфронтаційно-кризовому дискурсу й не надавали конкретної й очікуваної інформації про дії та наміри влади. Офіційні сайти ключових державних інститутів були майже повністю бездіяльними. Частковий інформаційний супровід подій здійснювали сайт Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, натомість сайт Президента України оприлюднював лише підписані Закони України.

Найбільш ефективним механізмом стримування агресивної кампанії Росії у віртуальному (символічному) та реальному вимірах стало використання громадської журналістики й максимальне широке висвітлення подій в онлайн-режимі. Онлайн-трансляції з використанням інструментів типу *stream* дозволили викрити «постановочне» тло, дезавуювати більшість провокаційних заяв, а в окремих випадках попередити провокації з боку озброєних людей.

Формат *Stream.TV* став суттєвою проблемою для російських військових, які не знали як реагувати на таких «громадянських журналістів». Таким чином, настанова на максимальне висвітлення дійсно була адекватною ситуації, що склалася. Так само, як і спроба українських ЗМК більш прискіпливо ставитися до перевірки будь-якої інформації, навіть тієї, що виходить із начебто «поважних» інформаційних агентств. Показово, що вже під час окупаційних дій РФ на території Донбасу саме «стрімери» ставали чи не першою жертвою бойовиків.

Події в Криму викликали появу цілої низки громадських ініціатив<sup>1</sup>, які в подальшому стали частиною загального інформаційного опору України проти пропагандистських зусиль РФ.

Таким чином, уже в перші дні окупації АР Крим інформаційний складник гібридної війни, яку розв'язала РФ проти України,

---

<sup>1</sup> Наприклад, ініціатива *StopFake* (<http://stopfake.org/>).

постав одним із домінантних протягом розгортання подальших агресивних дій. Не викликає сумнівів підготовленість акції та продуманість її інформаційної підтримки. Складна управлінська ситуація, що виникла в Україні в лютому 2014 року, розбалансованість державного апарату і, особливо, силових структур, а також системний інформаційно-психологічний вплив, який справляла РФ на населення Криму протягом майже всіх років незалежності України призвели до анексії півострова.

Під час підготовки анексії Криму та встановлення окупаційного режиму Росія активно використовувала **вагомий арсенал пропагандистських технологій і прийомів**.

Технологія **інформаційної блокади** мала на меті формування інформаційного вакууму для українських засобів масової інформації в АР Крим. У такий спосіб *подання фактів* про події в Україні та Криму *не мало альтернативи*, забезпечуючи єдину інтерпретацію подій. Здобуваючи інформаційне домінування в регіоні, Росія не гребувала забороненими засобами. Щодо *контекстуального блокування*, то блокуючий контроль інформаційного простору з боку російських ЗМК<sup>1</sup> включав: контроль називання подій та фактів (на зразок найменування анексії «поверненням Криму»), які прибирають зі свідомості уявлення про агресивний характер дій Росії; контроль візуальної картинки (відсутність зображень невдоволених анексією Криму місцевих мешканців півострова); контроль єдності інтерпретації подій (більшість матеріалів є суб'єктивними коментарями російських кореспондентів або редакцій, у ліпшому випадку думки експертів обмежуються окремими фразами, вирваними з контексту, що, по суті, є одним **із варіантів цензури**).

**Використання медіаторів** стало одним з найбільш популярних прийомів кремлівських ЗМК. Медіаторами в різних ситуаціях і для різних соціальних груп та прошарків ставали неформальні лідери, політичні діячі, представники релігійних конфесій, діячі культури, науки, мистецтва, спортсмени, військові – для кожної категорії населення обирався свій авторитет.

Одним з найефективніших прийомів введення в оману була технологія **анонімного авторитету**. Російські ЗМК цитували документи, виголошували оцінки експертів, даних звітів та інших

---

<sup>1</sup> Відповідно до класифікації Г. Почепцова.

матеріалів, необхідних для більшої переконливості, однак ім'я авторитета не повідомляли.

Прийом **«тримай злодія»** використовувався російськими медіа для дискредитації української влади. РФ перша здійснює гвалт щодо певної проблеми та спрямовує суспільне невдоволення в бік України.

Неодноразово застосовувався прийом **«ефект ореолу»**, що передбачає *візити російських авторитетних діячів культури, спорту й політики* до Криму. Це сприяло підвищенню статусу зусиль РФ щодо повернення Криму та легалізації так званого референдуму кримчан.

Російські ЗМК вповні відповідали вимогам щодо оперативності й миттєвої реакції на події. Завдяки **ефекту першості**, який полягає в тому, що перша інтерпретація завжди є основною і всі наступні або підтримують, або спростовують її (стає складнішим що більше часу минуло від першої інтерпретації та що суперечливішими є наступні), вони успішно формували бажане уявлення про події.

Дія **ефекту присутності** часто використовувалася мас-медіа Росії під час «репортажів з місця події», що дозволяло їм спотворювати реальність у спосіб транслювання змонтованих відповідним чином сюжетів. Ілюзія достовірності справляла потужний емоційний вплив і створювала відчуття справжності подій.

Систематичне повторення одних і тих самих визначень і фраз є прикладом застосування техніки **класифікації**. За допомогою класифікаторів, що описують об'єкти або події, інформація форматується таким чином, що одержувач повідомлення несвідомо сприймає нав'язане йому визначення ситуації. По-перше, це слова та словосполучення, що описують власну «позитивну й конструктивну позицію» (*«восстановление мира и стабильности», «наши русскоязычные братья», «великий славянский народ»*). По-друге, це «контрастуючі» слова, що мають на меті негативно охарактеризувати противника (*«фашистский переворот», «бандеровское государство», «украинские политики-эстремисты», «украинские националисты»*).

Техніка **зворотнього зв'язку**, що передбачає реакцію реципієнтів інформації на певні події, також була достатньо поширеною в російських меседжах. ЗМК РФ активно повідомляли про масо-

ві акції на підтримку відділення Криму від України, які насправді були штучно інсценованими. Яскравим прикладом використання цієї техніки стало спілкування народу з президентом Путіним в онлайн-режимі – так звані прямі лінії, – що насправді були добре відрепетируваною виставою. Різновидом техніки зворотнього зв'язку є «псевдосоціологічні опитування», що є способом формування громадської думки, а не її реальним відображенням. Питання формуються таким чином, щоб створити в аудиторії «правильний» погляд на ту чи іншу проблему.

Техніка **констатації факту** здобула неабияке поширення в медіа-повідомленнях країни-агресора. Бажане демонструвалося як доконаний факт. Такого роду маніпулювання зазвичай здійснюється під виглядом новин або результатів соціологічних досліджень, що знижує критичність сприйняття. Щоб додати авторитетності таким повідомленням, широко використовувалися лідери думки – популярні журналісти, відомі політологи, соціологи тощо.

Надзвичайно поширеною стала техніка **«свідки подій»**, що подеколи застосовувалася для створення емоційного резонансу. ЗМК формували сюжет на основі опитування випадкових людей, зі слів яких конструювали необхідний смисловий і емоційний ряд. Особливо сильний ефект створювався завдяки використанню коментарів пересічних людей.

Прийом **хибної аналогії**, що базується на схильності людини мислити аналогіями/причинно-наслідковими кліше, будувати у своєму мисленні так звані псевдологічні послідовності, російські журналісти також не оминули увагою. У результаті реципієнти екстраполювали події з минулого на інші, сучасні, події, що не мають до них жодного стосунку.

Техніку **емоційного резонансу** як спосіб створення в широкій аудиторії антиукраїнських настроїв російські медіа використовували дуже активно. Щоб підсилити емоційну дієвість повідомлення, його нерідко насичували конкретними подробицями, що ліпше запам'ятовуються та засвоюються. Наочним є використання техніки емоційного резонансу під час телевізійних новин за участю Д. Кисельова, який, використовуючи необхідні інтонації, коментує діяльність українських державних посадовців, свідомо викликаючи обурення в населення на їх адресу завдяки «емоційному налаштуванню».

Застосовуючи техніку **психологічного шоку**, російські медіа демонстрували «наси́льницькі» дії кримських татар проти проросійських громадян Криму. Метою використання цієї техніки було справляння сильного впливу на підсвідомість російськомовних мешканців Криму та налаштування їх проти кримськотатарської меншини. Численні спроби дестабілізувати ситуацію на півострові у спосіб нагнітання антиісламських настроїв реалізовувалися у вигляді звинувачень на адресу Духовного управління мусульман Криму (ДУМК), Меджлісу кримськотатарського народу, інших структур та організацій щодо їх фінансових та ідеологічних зв'язків із «радикальними ісламістськими організаціями».

Масового використання набула техніка **коментування** подій, мета якої полягає у створенні необхідного контексту за допомогою добору відповідних фактів та порівнянь. Повідомлення про факт супроводжувалося інтерпретацією коментатора, який пропонував читачеві або глядачеві «розумний» варіант пояснення. Добір фактів здійснювався для посилення/послаблення висловлювань, оперування порівняльними матеріалами посилювали важливість події, демонстрували тенденції й масштабність розвитку явища.

Завдяки прийому **«обхід із флангу»**, який полягає у включенні в тексти пропагандистських матеріалів фактів, які, на перший погляд, є несприятливими для місцевої аудиторії, створювалося враження об'єктивності й неупередженості.

Технологія **«буденна розповідь»** використовувалася для адаптації людини до інформації відверто негативного змісту. Такий прийом дозволяє ЗМК зберегти ілюзію об'єктивного висвітлення подій, але водночас **девальвує значущість певної «незручної» події**, створює уявлення про подію як про щось малозначуще, не варте особливої уваги, надто суспільної оцінки.

Ще одним з маніпулятивних прийомів російських ЗМК було **відволікання уваги**. Ефективність впливу пропаганди зростає, коли вона комбінується з розважальним компонентом. Пропагандистські сюжети РФ транслювалися і в розважальних передачах для домогосподарок, і в радіопрограмах для таксистів у різних країнах світу, де постійно повторювався міф про «неукраїнський Крим».

Реалізація техніки **перспективи** з боку ЗМК Росії здійснювалася у спосіб надання слова тільки одній стороні конфлікту, що зрештою створювало односторонню перспективу. Так, майже всі



повідомлення російських ЗМК щодо української сторони мали негативний контекст, тоді як щодо росіян і «зелених чоловічків» («зелених человечков») негатив практично був відсутній.

Одним з найчастіше застосовуваних прийомів пропаганди, що була застосована під час інформаційного супроводу анексії Криму, стало невпинне повторення одних і тих саме тверджень, що поступово формує звичку в населення та змушує сприймати ці твердження як єдино правильні. При цьому **інформаційний вплив спрямовувався не на ідеологічні установки, а на буденну свідомість громадян.**

Широко використовувалася технологія **підміни** (варіант «подвійних стандартів»), що передбачає використання інакомовностей із позитивним конотатом (евфемізмів) на позначення негативних дій, і навпаки. Цей метод застосовувався переважно для **створення сприятливого сприйняття самого акту анексії.**

Використання техніки **сенсаційності** було спрямоване на підвищення знервованості й послаблення психологічного захисту громадян Криму. Оскільки відчуття безперервної кризи різко підвищує навіюваність людей і знижує здатність до критичного сприйняття, майже всі новинні блоки в російських ЗМК щодо України мали сенсаційне забарвлення.

Інструментарій **«отруйного сендвіча»** дозволив російським медіа надавати позитивну інформацію між негативною, приховуючи, наприклад, супутні деструктивні чинники діяльності проросійських «захисників» на території АР Крим.

Аналіз інформаційного супроводу анексії Криму змушує звернути особливу увагу на **риторику президента Путіна**. У ній яскраво простежується **еволюція змістовного наповнення заяв, за якими приховувалися справжні наміри**. Спочатку Путін (прес-конференція 19 грудня 2013 року) заявляв, що **не збирається вводити війська в Крим та приєднувати його до Росії**. Поступово вислови коригуються аж до відвертого визнання про особисте **рішення щодо приєднання Криму з обов'язковою ремаркою про те, що російські війська таки були введені до Криму «з благими намірами»**. І зрештою, в березні 2015 року у фільмі «Крим. Шлях на Батьківщину» президент Путін **відверто визнає, що в лютому 2014 року ухвалив рішення про «проведення спеціальної операції з повернення Криму до складу Росії»**. Тоб-

то президент Росії був **активним учасником** процесу «інформаційної агресії» та маніпулювання масовою свідомістю в процесі насильницького приєднання Кримського півострова до Росії.

Отже, анексія Криму Російською Федерацією стала результатом, зокрема, й тривалої та цілеспрямованої інформаційно-пропагандистської діяльності Кремля. Залучення Росією різного роду медіаджерел (телебачення, радіо, інтернету) до процесу формування необхідного інформаційного поля та неспроможність чинної влади АР Крим адекватно та оперативно реагувати на перші ознаки порушення базових прав і свобод людини та контролювати інформаційний простір призвело до сьогодишньої ситуації.

Від моменту окупації Криму російська влада робить активні кроки з **утвердження авторитарної моделі інформаційного простору** на півострові. Це відображує загальну інформаційну політику РФ на її території, відповідно до якої інформаційний простір розглядається не як простір свободи слова, а лише як ще одне джерело забезпечення російської влади від будь-якої критики з боку опозиційних чи протестних сил.

До окупації Криму інформаційна інфраструктура півострова була досить розгалуженою. Так, станом на квітень 2013 року на півострові було зареєстровано 2662 видань<sup>1</sup>. Згідно зі звітом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення<sup>2</sup> в АР Крим станом на вересень 2013 року діяло 83 телерадіоорганізації, а ліцензій було видано 141, з них 54 – для провайдерів програмної послуги. Із 83 телерадіоорганізацій 15 були радіомовниками, 11 – телемовниками, 3 – телерадіомовниками, 9 – телемовниками та провайдерами програмних послуг, 1 – телерадіомовником і провайдером програмних послуг і 44 – провайдерами програмних послуг. Найбільшими компаніями були такі.

1. Державна телерадіомовна компанія «Крим» (аналоговий сигнал 39 каналів, цифровий сигнал 18 каналів (МХ-5)).

2. ТОВ «Чорноморська телерадіокомпанія» (аналоговий сигнал 17 каналів).

---

<sup>1</sup> *Пространство* печатних СМІ Крима: концепція презентації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sn-philolsocom.crimea.edu/arhiv/2013/uch\\_26\\_3filol/020\\_yego.pdf](http://sn-philolsocom.crimea.edu/arhiv/2013/uch_26_3filol/020_yego.pdf)

<sup>2</sup> *Звіт* представника Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення в АР Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nrada.gov.ua](http://www.nrada.gov.ua)

3. ТОВ «Телевізійна компанія «Атлант-СВ» – логотип АТР (аналоговий сигнал 1 канал).

4. ТОВ «Телерадіокомпанія ІТВ» (аналоговий сигнал 1 канал).

5. ТОВ «Медіагруп «ФМ» (аналоговий сигнал 4 канали).

Найбільша кількість передавачів розташована в м. Сімферополі та на Південному березі Криму – в містах Ялті, Алушті.

Незважаючи на таку масштабну представленість в інформаційному просторі, ще до анексії експерти й фахівці з проблем розвитку інформаційного простору та інформаційної безпеки неодноразово зауважували, що інформаційний простір Криму перебуває під постійним тиском з боку РФ. Під час підготовки анексії Криму та встановлення окупаційного режиму було взято курс на встановлення повного контролю за інформаційною інфраструктурою півострова. Як слушно зазначають фахівці Інституту Масової Інформації, «із самого початку окупації Криму нова «кримська влада» та представники російської федеральної влади перейшли до системної зачистки півострова від незалежних засобів масової інформації, а також ЗМІ, що дотримувались проукраїнських позицій. При цьому використовувався повний набір інструментів – прямий фізичний тиск, цензура, арешти, кібератаки тощо. Унаслідок чого вже на початку другого півріччя 2014 року можна було говорити про те, що інформаційний простір Криму зазнав докорінних змін, фактично припинивши своє існування як незалежне інформаційне середовище»<sup>1</sup>.

На перших етапах окупації основна увага РФ була зосереджена саме на телеканалах. Так, ще 28 лютого 2014 року озброєні люди в уніформі взяли під контроль територію Кримської державної телерадіокомпанії, де розташовувався передавач<sup>2</sup>. Після цього українські телеканали було відключено, а єдиним джерелом інформації для мешканців півострова стали російські телеканали<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Хроніка* свободи слова 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://imi.org.ua/docs/Hronika\\_2014\\_A4\\_11-print.pdf](http://imi.org.ua/docs/Hronika_2014_A4_11-print.pdf)

<sup>2</sup> *Россія* вторгається в Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politika.eizvestia.com/full/324-rossiya-vtorgaetsya-v-krym-foto>

<sup>3</sup> *Что сейчас* происходит в Крыму: новые захваты, баррикады и автоматчики на Ай-Петри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/politics/pnews/chto-seychas-proishodit-krymu-novye-zahvaty-barrikady-i-avtomatchiki-na-ay-petri-502147.html>

Із березня 2014 року держпідприємство «Радіотелевізійний передавальний центр АР Крим» припинило трансляцію Чорноморської телерадіокомпанії на всьому півострові. Тоді ж сайт Чорноморської телерадіокомпанії зазнав потужних *DDoS*-атак. Атаку на сайт і припинення мовлення телеканалу в компанії пов'язали з «неформатним» висвітленням подій у Криму. 04 березня Чорноморській телерадіокомпанії припинили подачу світла. На її частотах почав мовити один із російських каналів. Після відключення від кабельних мереж мовлення Чорноморської ТРК стало доступним для телеглядачів лише в мережі інтернет на сайті ЧТРК, а також через супутниковий сигнал.

У звіті ОБСЄ<sup>1</sup> зазначається, що 16 травня 2014 року Генеральна прокуратура Криму направила АТР офіційний лист-застереження у зв'язку з висвітленням ним несанкціонованого зібрання кримських татар 03 травня 2014 року на пропускному пункті «Армянськ» між Кримом і материковою Україною. У листі прокуратура застерігала телеканал АТР від трансляції інформації, яка може включати «підбурювання до етнічної чи іншої ненависті» або «містить ознаки екстремізму», зокрема заяви лідера кримськотатарського народу Мустафи Джемільєва, зазначивши, що «федеральний закон забороняє організаціям ЗМІ поширювати екстремістські матеріали або брати участь в екстремістській діяльності».

Крім того, починаючи з осені 2014 року на півострові розпочалася «перереєстрація» місцевих ЗМК за російським законодавством. Кінцевою датою перереєстрації було проголошено спочатку 01 січня 2015 року, проте згодом цей термін було змінено на 01 квітня 2015 року.

Процес «перереєстрації» характеризувався чіткою спрямованістю на встановлення контролю над інформаційним простором Криму та усунення з нього тих ЗМК, що зберігали проукраїнську (або принаймні об'єктивну) позицію. Здійснювався тиск на журналістів і журналістські колективи.

У результаті станом на квітень 2015 року в Криму за законами РФ зареєстровано 232 ЗМК, з яких 8 є мережевими виданнями,

---

<sup>1</sup> *Zeim* Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>

19 телеканалів, 42 радіоканали, 163 друкованих видання та інформаційних агентства. Із цих 232 ЗМК 207 раніше були оформлені за українським законодавством.

Однак і така «успішна перереєстрація» стикалася з численними фактами навмисного зволікання із процедурою, що мала яскравий політичний підтекст.

Звіт Місії ОБСЄ з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму вказує цілу низку таких прикладів<sup>1</sup>. Заяви найбільш відомих і популярних телеканалів та видань кримськотатарської спільноти на акредитацію були багаторазово відхилені з процедурних підстав, після чого вони змушені були припинити діяльність у Криму. Не вдалося перереєструватися телеканалам *ATR i Lale*, радіостанції *Meydan* і «Лідер», кримському інформаційному агентству *QHA*, інтернет-сайту «15 хвилин» та «Авдету» – газеті з широкою аудиторією.

Починаючи з жовтня 2014 року телеканал *ATR* чотири рази намагався зареєструватися як ЗМК згідно з вимогами російського законодавства, проте всі його заяви були відхилені з технічних причин. Дві заяви відхилили без розгляду, причому в одному випадку причиною стало те, що «державне мито було сплачене за неправильними реквізитами». Після того, як *ATR* так і не вдалося перереєструватися до кінця зазначеного терміну, телеканал припинив мовлення 31 березня 2015 року, щоб уникнути кримінального покарання та вилучення обладнання. Станом на липень 2015 року *ATR* продовжує оскаржувати відхилення заяв на перереєстрацію. При цьому російська влада, розуміючи необхідність заповнення вакууму, що виник після витіснення *ATR*, намагається замінити його прокремлівським мовленням. Зокрема, було створено новий кримськотатарський телеканал «Міллет» («Миллет»), що має цілком однозначну контентну спрямованість<sup>2</sup>.

За інформацією *Amnesty International*, інформаційне агентство *QHA* вперше подало заяву на перереєстрацію в жовтні 2014 року,

---

<sup>1</sup> *Звіт* Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>

<sup>2</sup> *Прокремлівський* кримськотатарський канал відкриє студію у Москві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/rinok/2015-09-03/110775>

потім у листопаді 2014 року, врахувавши поради Роскомнагляду щодо припущених процедурних помилок. У лютому 2015 року Роскомнагляд відхилив заяву, пояснивши це лише тим, що інформація в заяві «не відповідає дійсності».

Через запровадження нових процедур шість місцевих радіостанцій втратили свої частоти радіомовлення в найбільших містах Криму після несподіваного та швидкого (з 15 грудня 2014 року до 29 січня 2015 року) тендеру на перерозподіл частот у Криму, оголошеного Роскомнаглядом. За даними Кримської польової місії з прав людини, конкурс із розподілу радіочастот був влаштований таким чином, щоб витіснити радіостанції, які діяли в Криму до анексії. Зокрема, від учасників конкурсу вимагалось мати стандартну ліцензію на мовлення, отриману у відповідних органах РФ.

Процедура отримання такої ліцензії потребує щонайменше один місяць. Як повідомляється, три кримські радіостанції, що взяли участь у конкурсі, отримали стандартні ліцензії на мовлення лише 11 лютого 2015 року, тобто за два тижні після завершення терміну прийому заяв, а отже, не змогли взяти участь у тендері. У результаті частину кримських радіочастот було передано іншим ЗМК, у тому числі російським. Призупинили свою роботу в Криму шість станцій, що входять до групи «ТаврМедіа» (Російське радіо («Русское радио»), «Хіт FM», *Kiss FM*, «Радіо Рокс», *Relax*, «Мелодія»), *UMH Holding* («АвтоРадіо», «Наше радіо», «Європа плюс») та *Business Radio Group* (Радіо «Шансон», «Улюблене Радіо», Радіо «Шарманка»).

Активною є діяльність з обмеження потрапляння українських новин до населення півострова через мережу інтернет. Ще 11 серпня 2014 року кримська влада почала відключати українські інформаційні сайти. Зокрема, в Криму обмежено доступ до щонайменше трьох українських інтернет-видань. Так, обмеження зачепили сайт «Цензор.Нет». Читачі цього ресурсу з окупованого Росією Криму натрапляють на повідомлення: «Доступ обмежений за рішенням суду або з інших підстав, встановлених законодавством Російської Федерації».

Крім перешкод щодо перереєстрації, системного тиску та протидії їх діяльності зазнають і самі журналісти: їм погрожують, проти них застосовується сила, здійснюється відкрите й

приховане зовнішнє спостереження, прослуховування їхніх телефонів.

Найбільш складним був 2014 рік, коли відразу після анексії півострова журналісти зазнавали жорсткого тиску з боку нової влади, російських безпекових органів, а також представників «самооборони». Представникам Місії було повідомлено, що зареєстровано понад 100 випадків нападу на журналістів, які продовжували робити свої репортажі з Криму (і це лише за перші три місяці окупації)<sup>1</sup>. Ця практика триває і в 2015 році, хоча в менших масштабах.

Загалом, як зазначає *Amnesty International* за результатами інтерв'ю з тими журналістами, які залишилися працювати в Криму, дедалі активніше практикується самоцензура: «Російське законодавство, спрямоване на боротьбу з «екстремізмом», вже давно використовується в Росії для переслідування критиків уряду та інших незгодних осіб; воно забезпечило де-факто владу Криму готовим механізмом наступу проти аналогічного інакомислення на півострові. За словами журналістів і редакторів, опитаних *Amnesty International* в Криму, його використання – і страх його використання – це істотний чинник самоцензури. Недотримання принципу самоцензури при висвітленні питань, які суперечать офіційній позиції в Росії, розглядається як ризик закриття або застосування юридичних санкцій проти співробітників цього ЗМІ»<sup>2</sup>.

Наслідком такої політики окупаційної влади став процес масового виїзду проукраїнських журналістів з Криму. Як зазначає ОБСЄ, «більшість незалежних і проукраїнських ЗМІ залишили Крим через існуючі зараз там ризики для роботи. Незалежні журналісти, які залишились, працюють або анонімно (без згадки їх прізвищ в статтях), або як зарубіжні журналісти з акредитацією від Міністерства закордонних справ РФ (МЗС). Тим не менше, кілька журналістів сказали, що навіть ті засоби масової інформації, що зареєстровані або акредитовані в МЗС, все ж наштовхуються на постійні перешкоди в отриманні акредитації і доступу до місцевої де-факто влади та її установ. ЗМІ, що досі висвітлюють події в

---

<sup>1</sup> *Звіт* Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>

<sup>2</sup> *Рік* потому. Порушення прав на свободу вираження думок, свободу зібрань та об'єднань в Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Crimea\\_FoE-Briefing\\_AI\\_18032015\\_UKR.pdf](http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Crimea_FoE-Briefing_AI_18032015_UKR.pdf)

Криму підтверджують такі свідчення і зазначають представникам місії, що їх не запрошують на засідання органів де-факто влади, на їх телефонні дзвінки не відповідають, а чиновники не дають їм інтерв'ю. Вони можуть, як і раніше, працювати на вулиці, однак, як повідомляється, їхні документи часто перевіряє поліція»<sup>1</sup>.

Таким чином, протягом всього періоду окупації Криму спостерігалися численні факти протидії з боку нової влади журналістській діяльності та об'єктивному висвітленню подій. Намагання створити закритий інформаційний простір дозволяє говорити про режим не лише фактичної, а й інформаційної окупації, в межах якого порушуються права і свободи українських громадян в частині їхніх інформаційних прав.

Частина журналістів, що виїхали від переслідувань з території Криму, розпочинають свою роботу на материковій частині нашої держави. Наприклад, телеканал АТР вже розпочав свою роботу з Києва як супутниковий. Мовлення відбуватиметься через супутник *Astra 4A*. Для мовлення АТР вже планується виділити й аналогові ТВ-передатчі, а також запропоновано 4 години радіомовлення на середніх хвилях – частота 549 кГц<sup>2</sup>. Також відновлено мовлення дитячого кримськотатарського каналу *Lale*<sup>3</sup>.

Із вересня 2015 року розпочав мовлення і спільний проект «Радіо Свобода» та «Першого каналу Українського радіо» – радіо «Крим.Реалії». Це радіо виходить в ефір двічі на день і мовить на частоті 549 Кгц<sup>4</sup>. Крім того, на базі «Першого каналу Українського радіо» виходить програма С. Гармаша «Окупація з Сергієм Гармашем», а радіостанція «Майдан» має щотижнево 80 хвилин на своє мовлення<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Звіт* Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>

<sup>2</sup> МІП: Комісія готова виділити передавачі телеканалам АТР та ІРТА для відновлення мовлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/617.html>

<sup>3</sup> *Крымскотатарский* телеканал «АТР» возобновил работу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mignews.com.ua/sobitiya/inukraine/093.html>

<sup>4</sup> *Украинское* радио возвращается в Крым [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mignews.com.ua/regiony/krym/6735293.html>; *Расписание* вещания [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.krymr.com/schedule.html>

<sup>5</sup> *Звіт* Комісії з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення (Серпень 2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/files/Presentation/pdf>



## **ДОНБАС: ПОВЕРНЕННЯ В МАЙБУТНЄ**

---



## **РОЗДІЛ 8. УМОВИ РЕІНТЕГРУВАННЯ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ**

*Підкорити армію ворога, не доводячи до битви, –  
ось справжня вершина переваги.*

Сунь Цзи

### **8.1. Стратегія для Донбасу**

Основою національної стратегії є відновлення територіальної цілісності України, контролю держави над окупованими територіями Донбасу і Криму. Це зумовлено таким:

- окуповані території володіють значною часткою економічного, інтелектуального, природного, демографічного ресурсу країни;
- відновлення територіальної цілісності знаменуватиме повну перемогу Української держави над внутрішньою кризою та зовнішньою агресією;
- подолання кризи надасть змогу розпочати в країні масштабні економічні й політичні інтеграційні та інвестиційні проекти.

Для побудови успішної стратегії повернення неконтрольованих територій до складу України необхідно передусім чітко визначити вихідні умови цього процесу і визначитися щодо понять. Зокрема, потрібно розрізняти фактичний стан справ і його політико-правове тлумачення, що є вже інструментом впливу на ситуацію, який справляється сторонами конфлікту з метою досягнення їхніх інтересів.

Фактично на Донбасі має місце збройна агресія (інтервенція) Російської Федерації щодо України, в якій ініціатор конфлікту приховує участь своїх збройних сил та здійснює воєнні дії та контроль захопленої території за участю громадян України, які

перейшли на бік ворога. З метою легалізації цього контролю створено маріонеткові режими ДНР/ЛНР, які є лише інструментом досягнення політичних цілей РФ у цьому конфлікті.

Досягнення цілей України в цьому конфлікті нині передбачає тактику збройного стримування переважаючих сил противника, а також здійснення стратегічних політико-дипломатичних кроків, спрямованих на те, щоб у перспективі змусити агресора відмовитися від силового контролю над захопленою територією і створити тим самим передумови для її реінтеграції до складу України. Наші цілі та умови їх досягнення визначають вибір інструментів політики, до яких належать і юридичні визначення, якими користується українська сторона в тлумаченні реалій конфлікту: «антитерористична операція» і «окремі райони Донецької і Луганської областей». Ці визначення відповідають способу й характеру дій української влади на відповідних територіях в умовах, що настануть після виведення російських військ і найманців.

До певної міри цим тактичним і стратегічним завданням України відповідають Мінські домовленості, що відображають чинний на даний момент компромісний варіант урегулювання конфлікту. Зауважимо, що за своїм характером Мінські домовленості не є міжнародним правовим актом, а тому, по-перше, допускають вільне тлумачення їх букви і духу зацікавленими сторонами, а по-друге, їх виконання детерміноване лише доброю волею учасників переговорного процесу та можливими негативними наслідками від зриву мирного процесу.

Мінські домовленості, таким чином, окреслюють певний горизонт компромісу, який визначили для себе сторони конфлікту; при цьому вони продовжують застосовувати весь арсенал дипломатичних, економічних, пропагандистських і силових аргументів для досягнення власних цілей. Зустріч лідерів Нормандської четвірки в Парижі 02 жовтня 2015 року продемонструвала, що цей горизонт може бути відсунутий або наближений відповідно до змін співвідношення сил і розуміння власних цілей учасниками переговорів.

Нині реінтеграція окупованих територій Донбасу можлива лише одним з двох способів. Перший – воєнна операція на зразок здійсненої Хорватією щодо захоплених сербами територій. Другий – угода зі стороною, яка на даний момент здійснює силовий контроль над територією.

Вибір способу (базового сценарію) є точкою відліку для побудови і реалізації усього плану реінтеграції.

Неможливо розраховувати на воєнне розв'язання проблеми Донбасу, а надто Криму, без критичного послаблення Росії; наявності чисельної, професійної, добре озброєної армії та внутрішньої політичної консолідації суспільства; лояльного ставлення до подібного кроку з боку ЄС і США; запасу економічної стабільності, необхідної для «перетравлювання» відвойованих регіонів. І це ще не повний перелік чинників впливу.

Другий шлях реінтеграції – через досягнення компромісу з нинішньою стороною конфлікту чи тим, хто її замінить у перспективі, – окреслюється іншою конфігурацією чинників і передумов. Послаблення Росії так само лишається ключовою зовнішньополітичною умовою. Але для реінтеграції на договірних засадах достатньо зміни політичного курсу керівництва країни-агресора. У відносинах із Заходом договірний шлях реінтеграції є вже поступкою не з їхнього, а з нашого боку, а отже, потребує лише збереження політичного партнерства та гарантій економічної підтримки, зокрема допомоги для відновлення окупованих територій.

Економічний складник проекту договірної реінтеграції передбачає наявність спільних інтересів Києва і Донецька та гарантій, наданих місцевим елітам щодо збереження активів і преференцій.

Вибір між зазначеними базовими сценаріями є складним і залежить від значної кількості чинників і передумов. Отже, варто їх проаналізувати щодо переваг і недоліків для України, а також оцінити ймовірність реалізації кожного з них.

Виходячи з варіативності договірного сценарію реінтеграції Донбасу, що може здійснюватися у спосіб компромісу з наявною переговорною стороною (ДНР/ЛНР) або у спосіб її заміни на більш лояльне до України представництво окупованих територій, потрібно розглядати такі три основні сценарії реінтеграції.

**А) Здійснення воєнної операції** зі звільнення окупованих територій (*хорватський варіант*).

*Позитивні аспекти рішення:*

- відновлення територіальної цілісності України та **перемога у війні** з зовнішнім агресором;
- можливість притягнути **до відповідальності** винних у державній зраді, колабораціонізмі й тероризмі;

- можливість нав'язувати **свої умови** місцевій та регіональній еліті.

*Негативні аспекти рішення:*

- значне **зростання витрат** на забезпечення потреб населення регіону та відновлення його інфраструктури;

- неможливість контролювати настрої та політичну активність значної маси **нелояльних до влади** жителів регіону;

- прогнозовані втрати від подальшого **погіршення відносин із РФ**;

- прогнозована **втрата моральної підтримки** в країнах ЄС (як засудження сторони, що віддала перевагу силовим засобам перед дипломатичними).

**Зацікавлені** в такому варіанті актори – вітчизняні промислово-фінансові групи, чії активи частково перебувають на окупованих територіях. За певних умов цей сценарій може негласно підтримати РФ, наприклад демонстративно позбавивши ДНР/ЛНР військової підтримки або розігравши удаваний конфлікт із номінальним керівництвом «республік». У силовому розв'язанні можуть бути зацікавлені також представники Заходу, які хочуть припинити тиск на Росію і зменшити витрати на підтримку України. Адже *після демонстрації Україною сили такі кроки стають морально виправданими.*

**Б) Компроміс із представниками ДНР/ЛНР на основі Мінських домовленостей (молдавський варіант).**

*Позитивні аспекти рішення:*

- імовірність остаточного **припинення збройного конфлікту** на Донбасі;

- імовірність **підтримання** рішення з боку Заходу, Росії та вірогідність укладення нового варіанту Будапештського меморандуму (щодо гарантій безпеки);

- імовірність отримання певної **фінансової допомоги** для відновлення Донбасу.

*Негативні аспекти рішення:*

- фактичне визнання конфлікту (і причин його виникнення) **внутрішньою українською проблемою**;

- визнання успіху ДНР/ЛНР у їхній війні «за незалежність»;

- провокування **кризи влади** в Україні, вихід на арену антагоністичних політичних сил: патріотичної «партії війни», з одного

боку, та антимаїданівської «партії реваншу» – з другого; такий конфлікт може тривати не один виборчий цикл, і Україна втратить час для реальних реформ і національного розвитку;

- створення **прецеденту автономізації** через заколот для інших регіональних еліт;
- фактичне усунення **питання Криму** з порядку денного світової політики.

Сприятливий прогноз щодо цього варіанта пов'язаний лише з гарантіями **збереження (і зростання) підтримки України з боку Заходу, а також повною відмовою Росії від подальшого тиску на Україну та підриву її державності**. Оскільки таких гарантій не існує, цей варіант слід розглядати як **однозначно програваний**.

**Зацікавлені** в такому варіанті **актори**: РФ; представники Заходу, які хочуть припинити тиск на Росію і зменшити витрати на підтримку України; українська опозиція проросійського спрямування; радикальна націоналістична опозиція.

**В) Добровільна реінтеграція окупованих територій на основі волевиявлення їх мешканців та організованого для цього спеціального переговорного процесу з політичними представниками регіону (німецький варіант).**

*Позитивні аспекти рішення:*

- отримання Україною повної **моральної сатисфакції** в конфлікті, тези російської пропаганди про причини конфлікту остаточно спростовано, а цілісність країни визнається об'єднувальною цінністю;
- створення **виняткового позитивного резонансу** для відносин України з ЄС, країнами пострадянського простору, можливості перегорнути сторінку у відносинах з РФ (на позитивній для України основі);
- створення передумов обстоювання Україною її економічних та політичних **умов реінтеграції**, оскільки вона посідатиме вигідну переговорну позицію;
- створення умов для порушення питання про **повернення Криму** до складу України як логічного продовження процесу.

*Негативні аспекти рішення:*

- часткове прийняття **вимог автономності** окремих територій;
- надання **гарантії місцевим елітам** щодо збереження їх контролю над економічними і політичними процесами;

- загроза виконання **антимайданівськими проросійськими силами ролі** промотора об'єднавчого процесу, здобуття ними в такий спосіб політичних дивідендів і набуття ваги як чинника вітчизняної політики;

- можливість настання **соціально-економічних складнощів** як наслідку реінтегрування, що призведе до чергової внутрішньо-політичної кризи та загальмує процес реформ і модернізації.

**Зацікавлені** у такому варіанті **актори**: вітчизняні промислово-фінансові групи, чії активи частково перебувають на окупованих територіях, західні партнери України та потенційні інвестори в економіку краю.

Сценарій добровільної реінтеграції може бути розрахований на **перспективу 5-7 років**. Його реалізація **поки що виглядає доволі утопічною**, але оскільки варіант Б є програшним, а варіант А нереалістичним, то **саме варіант В слід взяти за основу національної стратегії реінтеграції Донбасу як базовий**.

Його реалізація має зважати на **інтереси стейкхолдерів кризи на Донбасі**:

- **Росія**: не допустити реалізації варіантів А і В, що сприйматимуться як геополітична поразка РФ і стануть прологом до порушення питання про повернення Криму;

- **ДНР/ЛНР**: досягти статусу незвизнаних республік під протекторатом Росії, оскільки це дає можливість фактично безконтрольно використовувати ресурси територій, утримувати силою владу, отримувати допомогу від РФ, використовувати своє становище для нелегальної економічної діяльності. Є підстави вважати, що ДНР/ЛНР бояться реалізації варіанта А, негласно підтриманого Росією (під її тиском з метою реалізації плану Б нині відбувається деескалація конфлікту і взяття під контроль воєнізованих угруповань. Але в разі провалу варіанта Б, вигідного РФ і неприйняттого для керівництва ДНР/ЛНР, Росія може перейти до сценарію «здачі» маріонеткових «республік»);

- **Захід (передусім ЄС)**: припинити воєнний конфлікт, відновити діалог з РФ, зробити Україну відповідальною за подолання наслідків кризи (найбільш прийнятним є варіант Б).

Таке співвідношення інтересів основних суб'єктів врегулювання конфлікту формує патову модель відносин між ними. Практично кожна зі сторін (крім хіба що ДНР/ЛНР) може за-



блокувати несприятливий для себе сценарій, але при цьому не має достатнього впливу, щоб реалізувати бажаний. Тому варто очікувати на поступове заморожування конфлікту на тлі дискусій про черговість і міру виконання пунктів Мінських домовленостей.

**Сценарій заморожування конфлікту** полягатиме, щонайшвидше, в такій послідовності подій.

1. Припинення бойових дій на всій лінії фронту.

2. Відносна стабілізація соціально-економічної ситуації на окупованих територіях.

3. Подальша внутрішня легітимізація маріонеткових режимів ДНР/ЛНР у спосіб проведення неузгоджених з Україною виборів та інших заходів, спрямованих на суверенізацію та/або входування до складу РФ (власне громадянство, паспорти, облаштування кордону з Україною, міжнародні ініціативи).

4. Фактичне і офіційне представництво інтересів ДНР/ЛНР Російською Федерацією в міжнародних форматах.

5. Фактична зміна предмету переговорів та переговорного формату: замість умов реінтеграції окупованих територій до складу України предметом переговорів стають умови **укладення миру між Україною і Росією**.

Вирішальну роль у подальшому розвитку політичних подій довкола статусу окупованих територій Донбасу відіграватиме економіка. Якщо Росія буде змушена з економічних причин припинити підтримку сепаратистів на Донбасі, то відповідні режими будуть приречені на ліквідацію. Донецький регіон є абсолютно безперспективним як самостійний суб'єкт глобальної економіки. Не стане він корисним складником і економіки російської. Отже, повернення до складу України стане лише питанням часу.

Разом з тим існує низка актуальних політичних питань, які потребують вироблення чіткої державної позиції та вжиття цілеспрямованих заходів щодо мінімізації негативних наслідків конфлікту на сході України та окупації частини її території.

Ідеться, зокрема, про питання, визначені ключовими в контексті Мінського переговорного процесу:

- статус відповідних територій;
- політичне представництво цих територій;
- кримінальна відповідальність учасників заклоту.

Вирішення цих питань нині належить переважно політико-правовій площині, а тому вимагає формулювання чітких державницьких позицій, їх подальшого відображення у внутрішньому законодавстві та в зовнішньополітичних зобов'язаннях.

## 8.2. Політико-правові питання відновлення правопорядку

Відновлення правопорядку на Донбасі потребує передусім *безумовного та всеохопного припинення вогню в окремих районах Донецької та Луганської областей*. Без виконання цієї базової умови неможливо досягти прогресу у сфері політичного врегулювання конфлікту, що передбачає вжиття низки заходів відповідно до Мінських домовленостей.

Зокрема йдеться про правове врегулювання **статусу територій**, не контрольованих державними органами України. Необхідно зауважити, що **Мінськими домовленостями не встановлено вимоги щодо визначення особливого статусу окремих районів Донецької та Луганської областей у Конституції**, а зазначено необхідність проведення децентралізації з огляду на особливості цих територій. Особливий статус Донбасу має визначатися законодавством України.

Проведення конституційної реформи щодо децентралізації назріло в Україні давно. Її реалізація дозволить делегувати значну частину владних повноважень на місця, сприятиме розвитку місцевих громад, зміцненню громадянського суспільства загалом. Зазначена реформа є передусім внутрішньою потребою України, а не результатом зовнішніх домовленостей, отже, вона покликана розв'язати проблеми розвитку *всіх областей України*, а не лише Донецької та Луганської.

Для врахування особливостей ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей, обумовленої збройною агресією, та відповідно до вимог Мінських домовленостей Верховна Рада прийняла Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

На виконання Мінських домовленостей, Резолюції Ради Безпеки ООН від 17 лютого 2015 року № 2202 та вказаного Закону Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2015 року

№ 252-VIII було чітко визначено окремі райони, міста, селища й села Донецької та Луганської областей, у яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування.

При цьому ані Мінські домовленості, ані зазначений Закон України не передбачають існування так званих ДНР/ЛНР, їх керівників та законодавства, відмінного від українського. Ідеться про **окремі райони Донецької та Луганської областей у складі України**.

16 липня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», у якому враховано умову Мінських домовленостей щодо визначення особливостей Донецької та Луганської областей. Так, у розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом.

Для отримання висновку щодо відповідності положень Закону вимогам статей 157 і 158 Конституції України Верховна Рада України направила його до Конституційного Суду України, який 27 липня 2015 року у формі письмового слухання розпочав розгляд справи.

При цьому зрозуміло, що свої рішення і Конституційний Суд, і Верховна Рада України приймають у межах встановлених процедур та на основі вітчизняного законодавства й волевиявлення громадян України, що делегували своїх представників до вищого законодавчого органу країни. Територіальний устрій держави, її суверенітет, повноваження органів влади є *питаннями внутрішньої політики*. Вони не можуть бути предметом міждержавних переговорів чи зовнішньополітичних зобов'язань, оскільки залежать від волі народу, а не від рішень посадових осіб держави.

Однак питання статусу неконтрольованих територій стосується не лише пошуку взаємоприйнятної формули врегулювання та забезпечення територіальної цілісності України, а й більш широкого гуманітарного контексту кризи на Донбасі. Адже *невизначеність статусу територій на практиці означає незахищеність прав і свобод мільйонів громадян, які на них проживають*.

Вітчизняний законодавець досить чітко визначив правовий статус тимчасово неконтрольованої території Кримського півост-

рова як окупованої Російською Федерацією. Таке рішення Верховної Ради України цілком відповідає положенням Конвенції про закони і звичаї суходільної війни (IV Гаазька конвенція) від 18 жовтня 1907 року та Конвенції про захист цивільного населення під час війни (Женевська конвенція) від 12 серпня 1949 року.

Дещо інакше вирішується питання про правовий статус неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей. Законом України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» визначено тимчасовий (на три роки з дня набрання цим Законом чинності) порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтегрування, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій і Луганській областях та розвитку територій<sup>1</sup>.

Проте цей Закон не містить жодної вказівки на те, що тимчасово неконтрольовані території Донецької та Луганської областей визнаються окупованими. Якщо ж процес мирного врегулювання затягуватиметься, а Україна й надалі не зможе гарантувати мешканцям окремих районів Донецької та Луганської областей захисту їхніх прав і свобод, то законодавче визнання даних територій окупованими залишиться єдиним виходом із цієї правової колізії.

Перешкодою для юридичної фіксації нинішнього статусу кво досі є позиція Російської Федерації, яка заперечує свою пряму участь у збройному конфлікті на сході України. Однак у разі зриву виконання Мінських домовленостей російською стороною, зокрема її відмови передати під контроль України спільний кордон, наша держава буде змушена наполягати на застосуванні положень Конвенції про закони і звичаї суходільної війни щодо покладання на Російську Федерацію обов'язку забезпечувати по-

---

<sup>1</sup> *Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей*: закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 45. – Ст. 2043.

рядок правового режиму на неконтрольованих територіях Донецької та Луганської областей. Для того, щоб ця позиція України була підтримана світовою спільнотою, необхідно зібрати достатньо доказів участі РФ у збройному конфлікті – не окремих громадян цієї країни (на чому наполягає російська сторона), а діючих військовослужбовців її збройних сил.

Іншою критичною проблемою є **проведення виборів на окупованих територіях**. Відповідно до Мінського меморандуму від 19 вересня 2014 року та Комплексу заходів з реалізації Мінських угод від 12 лютого 2015 року одним з етапів нормалізації ситуації на Донбасі є проведення місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей згідно із законодавством України та стандартами ОБСЄ.

Діалог стосовно модальності проведення місцевих виборів відповідно до українського законодавства та щодо майбутнього режиму цих територій розпочався фактично з моменту прийняття Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. Проведення на цих територіях 02 листопада 2014 року нелегітимних виборів у порушення норм українського законодавства та вимог ОБСЄ унеможливило подальше виконання вимог Закону, тобто відповідні дії представників ДНР/ЛНР заблокували процес мирного врегулювання відповідно до Мінського протоколу від 05 вересня 2014 року.

Проведення місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей, як і на будь-якій території України, передбачає виконання низки процедур, встановлених Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII.

Зазначимо, що умова Мінських домовленостей (*далі* – МД) щодо відновлення повного контролю над державним кордоном з боку української влади у всій зоні конфлікту, яке має розпочатися в перший день після проведення місцевих виборів (пункт 9 МД), створює значні загрози забезпеченню проведення таких виборів у правовому полі України, оскільки це унеможлиблює виконання правоохоронними органами України функцій щодо забезпечення правопорядку під час виборчого процесу, недопущення незаконного переміщення осіб через кордон з метою впливу на результати виборів тощо.

Проведенню виборів відповідно до умов Мінського меморандуму та Комплексу заходів з виконання Мінських угод перешкоджають політичні мотиви сторін конфлікту.

По-перше, у встановленні легітимної влади на Донбасі не зацікавлені ватажки незаконних збройних формувань. Мінські домовленості, а також Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування...» передбачають фактичне повернення окупованих територій саме до складу адміністративних одиниць Донецької та Луганської областей, але з дещо розширеними функціями органів місцевого самоврядування. Таким чином, має бути ліквідовано й квазідержавні утворення з відповідним адміністративним апаратом і нормотворчістю.

По-друге, наслідком такої незацікавленості є відмінність в інтерпретаціях щодо послідовності реалізації норм, закладених у Комплексі заходів з реалізації Мінських домовленостей.

Офіційна позиція України полягає в тому, що остаточно порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей має бути визначено після виборів у спосіб переговорів із представниками цих районів. Натомість керівники та представники незаконних збройних формувань наполягають на визначенні прийнятного для себе статусу контрольованих територій ще до проведення виборів за українським законодавством.

Отже, питання про послідовність виконання пунктів Мінських домовленостей щодо проведення виборів на окупованій території залишається відкритим і фактично заводить політичну дискусію в глухий кут. Україна не може погодитися на те, щоб вибори відбувалися в умовах, коли органи державної влади не контролюють весь державний кордон, а бойовики та Росія не згодні на виведення військ і роззброєння незаконних формувань до проведення виборів, хоч це безпосередньо впливає з документів, підписаних у Мінську.

Зрозуміло, що Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей є недосконалим документом і реальний процес політичного врегулювання потребуватиме додаткових компромісів та уточнень. Але поки що для цього немає найголовнішої умови – політичної волі сторін конфлікту.

Крім того, відсутність організаційної структури переважної більшості українських політичних партій, а також системи пра-

воохоронних органів України й українських засобів масової інформації на тимчасово окупованих територіях унеможлиблює проведення виборчого процесу за Законом України «Про місцеві вибори» в його нинішній редакції.

У такому разі держава не зможе гарантувати дотримання таких засадничих для виборчого процесу принципів:

- законності й заборони незаконного втручання будь-кого у виборчий процес;
- політичного плюралізму та багатопартійності;
- публічності й відкритості;
- рівності суб'єктів виборчого процесу перед законом;
- рівності прав усіх кандидатів у депутати, кандидатів на посади сільського, селищного, міського голів;
  - свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації незалежно від форми власності;
  - неупередженості органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ та організацій до місцевих організацій партій, кандидатів у депутати й кандидатів на посади сільського, селищного, міського голів.

Непідконтрольність територій Україні порушує також низку питань щодо організації виборів: дотримання встановленої процедури складання й уточнення списків виборців, гарантування безпеки виборців і спостерігачів, доставляння бюлетенів, підрахунку голосів тощо.

Отже, об'єктивність і чесність результатів таких виборів і коректність підрахунку голосів перебуватиме поза компетенцією центральної влади, яка не зможе забезпечити проведення конкурентної передвиборчої кампанії та реальної політичної конкуренції в мілітаризованих ДНР/ЛНР, хоча буде змушена фінансувати проведення таких виборів за рахунок державного бюджету України.

У зв'язку з цим необхідно розробити закон, який регламентував би особливості застосування Закону України «Про місцеві вибори» в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон має не лише зважати на специфіку політичної ситуації, що склалася на Донбасі, а передусім сприяти усуненню обставин, які перешкоджають здійсненню конституційного права громадян

України, які мешкають на зазначених територіях, на участь у виборчих процесах.

*По-перше*, проведення голосування має бути узалежене від забезпечення передумов для вільного волевиявлення громадян відповідно до законодавства України. Ідеться насамперед про створення безпечного середовища для проведення виборів, у якому буде усунуто будь-які загрози для життя та здоров'я всіх учасників виборчого процесу – від виборців до кандидатів, працівників виборчих комісій і офіційних спостерігачів. Цього можна досягти лише у спосіб:

- демілітаризації територій, що передбачає виведення незаконних збройних формувань за межі територій, визначених Постановою Верховної Ради України № 252-VIII від 17 березня 2015 року, відведення озброєнь і військової техніки та недопущення їх повернення на позиції, роззброєння і припинення постачання зброї незаконним збройним формуванням, а також виведення всіх іноземних найманців з територій окремих районів Донецької і Луганської областей. Виконання цих дій має бути верифіковане Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ, якій має бути надано повний і безперешкодний доступ до будь-яких територій у зоні конфлікту, включно з тими, які на даний момент не контролюються урядом України;

- розмінування територій і дотримання збройними формуваннями заборони на здійснення диверсійно-розвідувальної і підривної діяльності;

- принаймні часткового відновлення роботи правоохоронних органів України з метою охорони громадського порядку та підтримки безпеки виборчого процесу.

Крім того, з метою реалізації основних засад демократичних виборів (плюралізму і багатопартійності, вільного волевиявлення і таємного голосування, належного адміністрування виборчого процесу, прозорого підрахунку голосів і встановлення результатів виборів), має бути попередньо виконано такі умови:

- відновлення діяльності всіх місцевих організацій політичних партій України на даних територіях із перереєстрацією цих організацій відповідно до законодавства в Міністерстві юстиції України, що є головною умовою їх участі в місцевих виборах на Донбасі;

- відновлення українського теле- й радіомовлення, а також вільного обігу центральних друкованих видань з метою забезпечення свободи передвиборчої агітації;



- забезпечення функціонування органів ведення Державного реєстру виборців України, територіальних органів Державної казначейської служби України та мережі банківських установ в обсязі, достатньому для забезпечення виборчого процесу;

- гарантування участі у спостереженні за всіма етапами виборчого процесу офіційних спостерігачів і міжнародних спостерігачів від Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Європейського Союзу, інших міжнародних організацій та іноземних держав.

*По-друге*, навіть за специфічної ситуації, що склалася в окремих районах Донецької та Луганської областей, при особливому застосуванні Закону України «Про місцеві вибори» на даних теренах має залишитися незмінною дія таких його норм:

- застосування виборчих систем для відповідних категорій органів місцевого самоврядування, які передбачені для інших територій України, із забезпеченням висування кандидатів як політичними партіями, так і в порядку самовисування;

- збереження обмежень для кандидатів на виборні посади та претендентів на посади членів виборчих комісій (такі особи, зокрема, не повинні мати судимостей);

- надання тимчасового імунітету від притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності всім учасникам виборчого процесу на період його перебігу.

*По-третьє*, для місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей мають бути передбачені такі особливості:

- факт належності виборчої адреси громадян України – мешканців окремих районів Донецької та Луганської областей до окремих територіальних громад має встановлюватися на підставі даних Державного реєстру виборців станом на 20 лютого 2014 року – таким чином можна більш достовірно визначити коло осіб, які мають право голосу на виборах у цих районах;

- на період виборчого процесу єдиним документом, що посвідчує особу, для пов'язаних із виборами заходів має визнаватися паспорт громадянина України. Це можна розглядати як підвищений ступінь захисту від участі у виборчому процесі осіб з-поміж іноземних громадян, які за законом не мають такого права;

- право суб'єктів виборчого процесу на агітацію за рахунок коштів виборчих фондів має реалізовуватися виключно в загаль-

нодержавних електронних або друкованих ЗМК, що мовлять/розповсюджуються в окремих районах Донбасу. Це обмеження дозволить зробити більш неупередженим ставлення засобів інформації до політичних партій і кандидатів, а також запобігти використанню сепаратистської риторики в передвиборчій боротьбі;

- дільничні виборчі комісії мають утворюватися аналогічно до утворення територіальних виборчих комісій, тобто виключно з представників політичних партій: від партій, які на першій сесії Верховної Ради України утворили парламентські фракції, включаються по 2 кандидатури до кожної комісії, а від інших партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України, по 1 кандидатурі за результатами жеребкування. Виключна роль у даному процесі загальнонаціональних політичних партій має знизити ризик можливого створення привілейованих умов для кандидатів із сепаратистськими політичними орієнтаціями;

- до виключної компетенції Центральної виборчої комісії має бути віднесено частину повноважень територіальних виборчих комісій, зокрема оголошення виборчого процесу на даних позачергових виборах, утворення територіальних виборчих комісій нижчого рівня та дільничних виборчих комісій, реєстрація кандидатів та іноземних спостерігачів, встановлення результатів виборів, а також загальне та спеціальне інформаційне забезпечення виборів. Посилення такого зовнішнього адміністрування є запобіжником проти спроб незаконних збройних формувань справляти вплив на прийняття рішень виборчими комісіями;

- має бути передбачено можливість відкриття тимчасових виборчих дільниць на підконтрольній урядові України території у місцях компактного проживання тимчасово переміщених осіб і мешканців «нейтральних територій», що дозволить забезпечити реалізацію ними права голосу;

- виготовлення виборчих бюлетенів має здійснюватися на замовлення Центральної виборчої комісії і виключно на підприємствах, визначених Кабінетом Міністрів України (а не територіальними виборчими комісіями, як це передбачено чинною редакцією статті 75 Закону України «Про місцеві вибори»). У такий спосіб можна запобігти друкуванню бюлетенів на підприємствах, що належать зацікавленим особам, й використанню бюлетенів з метою незаконного впливу на встановлення і визнання результатів виборів.

Виборам на Донбасі має передувати *повне звільнення заручників*. Невиконання бойовиками цієї умови Мінських домовленостей унеможлиблює практичне вирішення питання щодо помилування та амністії осіб відповідно до статті 3 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. Необхідно також враховувати, що процедура амністії потребує чіткого визначення часових меж, що забезпечуватиме дотримання принципу чинності законодавства про кримінальну відповідальність. Отже, звільнення всіх заручників має бути завершено до початку періоду амністії.

Питання **кримінальної відповідальності** учасників незаконних збройних формувань і службових осіб органів влади самопроголошених республік є важливим аспектом врегулювання кризи на Донбасі та виконання відповідних домовленостей, досягнутих у Мінську.

Відповідно до останніх має бути забезпечено помилування та амністію в спосіб набуття чинності законом, який забороняє переслідування й покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Україна задля подолання наслідків збройної агресії й досягнення миру в країні виявила готовність<sup>1</sup> до вжиття таких заходів. Разом з тим існує низка проблемних питань, що потребують вирішення до прийняття відповідного правового рішення.

*По-перше*, питання про амністію потребує вирішення до прийняття рішення про проведення виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей, оскільки його врегулювання може мати безпосередній зв'язок із цим процесом. Ідеться про законодавче закріплення можливості (або її обмеження) реалізації пасивного виборчого права особами, в діях яких присутні ознаки складу злочину, пов'язаного з участю таких осіб у вчиненні злочинів, передбачених розділом 1 Особливої частини Кримінального кодексу (*дали* – КК) України. Потрібно встановити зако-

---

<sup>1</sup> *Протокол* по результатам консультаций трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию мирного плана Президента Украины Петра Порошенко и инициатив Президента России Владимира Путина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

нодавчі механізми позбавлення таких осіб можливості обійняти посаду в органах місцевого самоврядування. Для цього можна використовувати компромісні варіанти. Наприклад, передбачити механізми звільнення таких осіб від кримінального покарання у спосіб застосування інституту амністії, але тільки за злочини, передбачені розділом 1 (злочини проти основ національної безпеки) Особливої частини КК України. При цьому в Законі України «Про місцеві вибори в окремих районах Донецької та Луганської областей» передбачити обмеження для таких осіб у реалізації ними права бути обраними.

*По-друге*, юридичний бік справи полягає в тому, що в Україні амністія оголошується законом про амністію, який приймається відповідно до положень Конституції України, Кримінального кодексу України та Закону України «Про застосування амністії в Україні». Разом з тим існує низка обмежень щодо застосування амністії для осіб, яких засуджено, наприклад, за злочини проти основ національної безпеки України, терористичний акт, бандитизм, за умисне вбивство, катування, незаконне позбавлення волі або викрадення людини, якщо при цьому сталося заподіяння смерті, чи нанесення тяжких тілесних ушкоджень, що потягнули за собою смерть тощо.

Варто зауважити, що застосування інституту амністії в даному випадку є досить проблематичним, оскільки відповідно до чинного КК України амністія є одним із видів звільнення від кримінального покарання, тобто вона не може застосовуватися на досудовій стадії кримінального процесу.

Таким чином, звільненню від кримінального покарання підлягає особа:

- визнана винуватою у вчиненні злочину, але ще не засуджена;
- засуджена за вчинений злочин, але ще не відбуває покарання;
- відбуває покарання за вчинений злочин.

Ще більш проблематичною є можливість застосування в зазначеному випадку інституту помилування, оскільки відповідно до статті 87 КК України помилування здійснюється Президентом України індивідуально стосовно кожної особи. Актом про помилування засудженому може бути замінено призначене судом покарання у вигляді довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше ніж двадцять п'ять років.

Крім того, зазначені заходи мають розглядатися в комплексі із завданнями *протидії та запобігання злочинам проти державного суверенітету й територіальної цілісності України*. Виключне значення в цьому контексті має створення дієвої правової основи для попередження та протидії сепаратизму в Україні.

08 квітня 2014 року Верховна Рада України посилила кримінальну відповідальність за вчинення умисних дій, спрямованих на посягання на територіальну цілісність і недоторканність України. Також Верховна Рада 16 червня 2014 року прийняла Закон України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за фінансування сепаратизму», яким встановив кримінальну відповідальність за фінансування дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміну меж території або державного кордону України.

Разом з тим створення ефективного механізму протидії та запобігання сепаратистських рухів в Українській державі, з одного боку, має відповідати конституційним гарантіям прав та свобод українських громадян, а з другого – забезпечити формування й реалізацію такої системи правових інструментів, в основі якої домінували б не кримінально-правові засоби, а такі форми правового впливу, як, наприклад, ефективне правове регулювання регіонального розвитку, дієве унормування етнонаціональної сфери тощо.

Окремим важливим питанням політико-правового врегулювання ситуації на Донбасі є **захист прав** мирних громадян, які перебувають на окупованій території, вимушених переселенців та військовослужбовців Збройних Сил України, що беруть участь у проведенні АТО в Донецькій і Луганській областях. Адже відповідно до статті 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

З метою створення належних умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод Україною протягом 2014–2015 років прийнято низку законодавчих актів щодо врегулювання окремих питань, пов'язаних з окупацією Криму Російською Федерацією, а також суспільно небезпечною протиправною діяльністю сепаратистських і проросійських терористичних організацій у Донецькій та Луганській областях. Ідеться, зокрема, про закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції»; «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції»; «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»; «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години»; «Про військово-цивільні адміністрації», а також низку постанов Верховної Ради України<sup>1</sup>.

Процес законодавчого забезпечення прав і свобод громадян України на тимчасово неконтрольованій території Донецької та Луганської областей триває. Водночас існує низка суттєвих проблем, вирішення яких дозволить поліпшити стан справ у цій сфері суспільних відносин. Ідеться насамперед про відсутність чіткого юридично обґрунтованого визначення правового статусу неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей і проблематичність застосування положень Конвенції про закони і звичаї суходільної війни від 18 жовтня 1907 року<sup>2</sup>.

Таким чином, склалася ситуація, коли українська влада з об'єктивних причин не може в повному обсязі забезпечити на

<sup>1</sup> Ідеться про постанови Верховної Ради України № 129-VIII від 27.01.2015 р.; № 252-VIII від 17.03.2015 р.; № 254-VIII від 17.03.2015 р.; № 337-VIII від 21.04.2015 р.; № 462-19 від 21.05.2015 р.

<sup>2</sup> *Конвенція про закони і звичаї суходільної війни* (IV Гаазька конвенція) від 18.10.1907 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_222)

вказаних територіях належні умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод.

На сьогодні логіку процесу політико-правового врегулювання конфлікту на Донбасі закладено Мінськими домовленостями. Визначені ними заходи мають комплексний, покроковий, взаємопов'язаний характер і мають виконуватися всіма сторонами. Порухення логіки процесу мирного врегулювання, невиконання базових умов Мінських домовленостей суттєво ускладнює відновлення законності й мирного розвитку цих регіонів. Порухення послідовності виконання умов може створити суттєві загрози національній безпеці України на тривалий час.

Зрозуміло, що Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей є недосконалим документом і реальний процес політичного врегулювання потребуватиме додаткових компромісів та уточнень і триватиме довше, ніж це очікувалося. З огляду на це, дедалі більшого значення набувають практичні кроки, які нині робить Україна в напрямі поступового реінтегрування тимчасово окупованих територій.

### 8.3. Шляхи подолання гуманітарної катастрофи

#### *Війна та регіональна криза національної ідентичності: способи подолання*

Засадничою передумовою сьогоднішньої військової експансії Росії на терени України був імперський російський міф про українців, які в очах багатьох росіян не були «іншими», з власною національною ідентичністю, про те, що «української держави та суспільства насправді не існує», що вони дуже слабкі, й ними можна легко зневажити. Бліцкриг Кремля засновувався на ідеї, що нібито вся Україна на схід від Дніпра мріє про відродження союзу з колишньою метрополією, що українська незалежність – це штучне явище, а патріотизму українців просто не існує<sup>1</sup>.

Крім того, можна говорити про кризу української національної ідентичності в окремих регіонах України. Цілеспрямована

---

<sup>1</sup> *Горбулін В.* П'ять сценаріїв для україно-російських відносин / В. Горбулін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin-\\_html](http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin-_html)

українська етнополітика була відсутня і за часів існування СРСР, і в добу незалежності. У країні збереглися цілі регіональні ареали (Донбас і Крим) «радянської людини» з усіма її атрибутами: російською мовою та культурою, символікою, героями та анти-героями, ціннісними орієнтаціями, звичаями, традиціями, міфами тощо. Результати Всеукраїнського опитування громадської думки «Омнібус-3», проведеного Інститутом соціології НАН України ще в 2011 році, засвідчили, що на запитання: «Чи шкодуєте Ви про розпад СРСР?» ствердно відповіли 56,6 % опитаних, негативно – 27,6 %, не визначилися – 18,8 %<sup>1</sup>.

Консервації «радянської людини» на територіях Донбасу та Криму сприяли кілька обставин. По-перше, глибоко патерналістська модель поведінки жителів, згідно з якою всіх нагодує й одягне такий собі трансцендентний «батько рідний», в образі якого постійно перебуває В. Путін. Головне – «добре поводитися» і слухатися його промов-настанов. При цьому всі, хто підтримав створення ДНР/ЛНР, щиро вважають, що поводитися «добре», й дуже агресивно вимагатимуть від «царя-батюшки» виконання його частини неформального договору.

По-друге, глибока інтегрованість економіки Донбасу та Криму в народногосподарський і військово-промисловий комплекс Росії та ідеї «русского мира». У цих регіонах сформувався міф про Росію як про благополучну країну з високими зарплатами й пенсіями та широкими можливостями для ведення бізнесу. Що ніби там є довгоочікувана стабільність, якої бракує на українській бунтівній землі та за яку вони голосували на референдумі про незалежність як за шанс «втекти» від некерованості перебудовчих процесів у СРСР.

По-третє, підризна агентурна та інформаційно-пропагандистська діяльність Росії в Україні, особливо в Криму та на сході. Росіяни витрачали значні кошти на свою агентуру в Україні й центри своєї пропаганди, такі, наприклад, як *Russia Today*.

Отже, незважаючи на значну кількість патріотів на Донбасі та в Криму, головною проблемою Української держави є

---

<sup>1</sup> *Беленок А.* Симптоми ностальгії по советському прошлому в колективних представленнях населення України / *А. Беленок* // Соціальні виміри суспільства : зб. наук. пр.; вип. 4 (15). – К. : Інститут соціології НАН України, 2012. – С. 399.



категоричне несприйняття цими регіонами українського проекту в його європейському виборі. Очевидно, що реінтегрувати території, постраждалі від зовнішньої агресії, в український гуманітарний і культурний простір неможливо винятково за допомогою силових дій. Необхідною є цілеспрямована інформаційно-культурна політика, яка б стимулювала активний процес соціального, політичного, ментального інтегрування населення цих територій в український соціум. Головною передумовою результативності цього процесу є те, що донбаський конфлікт побічно справив і серйозний психотерапевтичний вплив (своєрідний трансрегіональний «катарсис»): довго плеканий регіональними елітами та омріяний населенням, яке їм вірило, міф про те, «хто кого годує», був зруйнований жорстким зіткненням із суворою реальністю<sup>1</sup>.

Винятково важливими для реінтегрування тимчасово окупованих територій є дотримання оптимальних пропорцій цього процесу в обсязі та часі. У зв'язку із цим немає сенсу говорити про можливість існування подвійної – українсько-російської – етнокультурної ідентичності. Кожна людина може мати і етнічну, і політичну ідентичність. Співіснування на одній території спільнот з різними мовно-культурними ідентичностями хоч і не є безпроблемним, проте у правових, ліберально-демократичних державах вважається цілком можливим. Натомість співіснування спільнот з різними політичними ідентичностями має значний конфліктогенний потенціал, особливо якщо ці ідентичності мають протилежний, взаємозаперечний і, відповідно, взаємоперебюрювальний характер.

Очевидно, що Українська держава має виробити цілеспрямовану державну політику подолання кризи ідентичності, нейтралізації її загроз в окремих регіонах країни. В основу такої політики може бути покладено концепцію формування національної ідентичності громадян України з визначенням політичних, економічних і соціокультурних механізмів та пріоритетів консолідації національної спільноти. Геополітичним пріоритетом такої політики має стати європейський вибір України.

---

<sup>1</sup> Горбулін В. «Чорна діра»: нескінченний тупик урегулювання / В. Горбулін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/chorna-dira-neskinchennyi-tupik-uregulyuvannya-.html>

Складником політики ідентичності має бути реінтегрування тієї частини сходу України, де самоідентифікацію громадян визначають російські ЗМІ. Рушійною силою тут можуть стати проукраїнські громадські рухи без прив'язки до політичних партій. Розпочинати процес потрібно з менш денационалізованих сіл і містечок, а також зі зміцнення української ідентичності в школах і дитячих садочках.

Утвердження української ідентичності на Донбасі визначальним чином залежатиме від введення в регіоні особливого порядку самоврядування та проведення виборів за українськими законами. Головне завдання – висунути до органів місцевої влади українських патріотів. Але проблема полягає в тому, що самоврядування в Україні завжди було слабким, а регіональні анклавні на Донбасі очолювалися навіть не «князьками» з місцевого самоврядування, а державними адміністраціями або фінансово-промисловими групами. Потрібно також зважати на силу поширеного тут інституту земляцтва. Для місцевих жителів професійні й моральні якості кандидата на ту чи іншу посаду має бути доповнено маркером «свій» та якостями, зрозумілими промислово-робітничому суспільству регіону. Вирішити зазначене завдання можливо, використавши потенціал волонтерства, що сьогодні активно працює на вказаних територіях. Цих людей потрібно максимально долучити до місцевого самоврядування, адже люди знають їх особисто, довіряють їм, проте в інформаційному полі регіону вони майже відсутні. А саме це поле навіть на звільнених територіях залишається проросійським.

Виконання зазначених завдань потребуватиме прийняття Концепції гуманітарного розвитку України (наразі проект), в якій забезпечення єдності й цілісності її гуманітарного простору було б визначено пріоритетом національної безпеки держави. Крім того, в документі має бути передбачено налагодження процесу відтворення реальної історії, міфів і легенд, історії рідного краю, свят, віднайдення героїв-патріотів регіонального рівня та популяризації їх діяльності, природних та історичних пам'яток тощо. Такі напрями мають стати центрами гуртування історичної української пам'яті та пріоритетами культурної й гуманітарної політики держави.

Також доцільно підготувати законопроект про гуманітарну та культурну діяльність в окремих районах Донецької та Луганської областей, який би передбачив чіткий алгоритм щодо забезпечення культурних, інформаційних та гуманітарних потреб громадян України в умовах зовнішньої агресії. Крім того, в контексті впровадження реформи державного управління громадам варто надати можливість самостійно вирішувати проблеми збереження місцевих національно-культурних та етнографічних традицій, визначати напрями розвитку закладів культури. За центральною владою має бути закріплено повноваження з реалізації загальнодержавних програм культурного поступу та утримання об'єктів національного значення.

*Актуальні проблеми  
культурної політики для територій,  
постраждалих від зовнішньої агресії*

Нині одним з основних викликів державній політиці у зв'язку з військовою агресією Росії є завдання культурного реінтегрування Донбасу. Це завдання має бути означене в усіх державних програмах і стратегіях розвитку культури в Україні на найближчу перспективу. Іншим важливим завданням є мінімізація культурних втрат, зумовлених тимчасовою окупацією українських територій.

Державні органи влади мають сприяти посиленню інформаційного, культурного й загалом гуманітарного впливу на депресивні регіони, особливо в окупованій і прифронтовій зоні. Українською важливою є позиція, згідно з якою українська влада демонструватиме, що Україна не відвернулася від своїх громадян, навіть якщо вони переживають повну апатію до «української держави» та «української культури». Багато в чому реалізація такого завдання протягом останнього часу залежить як від державної гуманітарної політики, так і від громадських ініціатив<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Передусім це активний і помітний медійний проект «Жива бібліотека Донбасу» порталу «Українська правда. Життя», в якому висвітлюється діяльність активних митців і культуртрегерів, вихідців з українського Донбасу. В проекті низки інтерв'ю з відомими людьми пропонується їхнє бачення соціокультурної і політичної ситуації в регіоні, його ідентичності. Заслугує на увагу медійний проект «Громадського радіо» з висвітлення нагальних проблем Донбасу й окупованих територій, який розкриває не лише політичне й військове, а й соціальне тло у воєнній ситуації.

Актуальною проблемою є працевлаштування за спеціальністю працівників закладів культури, які виїхали з окупованих територій. Попри скорочення штатів бюджетних організацій, для цього потрібно віднайти резерви. На часі створення державної цільової програми, спрямованої на відродження закладів культури в регіонах, які постраждали від зовнішньої агресії.

Важливим є питання розподілу відповідальності за фінансування закладів культури в умовах децентралізації. Згідно з нормами Бюджетного кодексу України утримання місцевих закладів культури передано на баланс місцевих бюджетів. Відповідно, органам самоврядування надається право оптимізувати мережу закладів культури. Проте навіть їх збереження є проблематичним (особливо за відсутності належного фінансування). Без консолідованої позиції щодо змісту й конкретних практичних заходів децентралізація може нашкодити культурному процесу.

Перед державою вперше постало завдання забезпечення безпеки культурного простору. Частиною цієї проблеми є і специфіка становища культурної спадщини на території Донбасу, що входить до району проведення АТО. На початку 2014 року там перебувало майже 260 об'єктів, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Повних офіційних даних щодо їх нинішнього стану немає (лише в повідомленнях ЗМІ періодично з'являється часткова інформація<sup>1</sup>) через неможливість моніторингу на територіях, що знаходяться під контролем російських бойовиків. На сьогодні Міністерство культури вже розпочало збір необхідної інформації<sup>2</sup>.

Окремою проблемою є правове регулювання охорони культурної спадщини України в Криму та на територіях Донбасу, що постраждали від бойових дій. У першому випадку воно здійснюється Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року, в якому зазначено, що «відповідальність

---

<sup>1</sup> *Культурний Донбас, або нове народження Фенікса* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novasich.org.ua/index.php?go=News&in=view&id=10593>

<sup>2</sup> *Міністерство культури України збирає інформацію про зруйновані чи пошкоджені внаслідок окупації чи ведення військових дій об'єкти культурної, природної та індустріальної спадщини на території Кримського півострова та зони АТО* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art\\_id=244948665&cat\\_id=244938280](http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244948665&cat_id=244938280)

за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права». У другому – Законом України «Про охорону культурної спадщини» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими в мирний час, які можуть мати реальну чинність лише на територіях, повернутих під українську юрисдикцію. На територіях ДНР і ЛНР ці акти не можуть бути використані на практиці.

Обмежене застосування до ситуації на Донбасі можуть мати й відповідні міжнародні правові акти, насамперед Конвенція про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту, підписана в Гаазі 14 травня 1954 року. Ці документи можуть мати зобов'язальний характер лише для України, оскільки її противники або не є суб'єктами міжнародного права (ДНР, ЛНР), або офіційно не визнані, зокрема й на міжнародному рівні, стороною збройного конфлікту (Російська Федерація)<sup>1</sup>.

Не можна оминати увагою й факт **різнобічної підтримки УПЦ (МП) агресора в російсько-українській війні**: від замовчування фактів вторгнення в Україну регулярних військ Росії або забезпечення державною владою РФ бойовиків військовою технікою та боеприпасами до безпосередньої участі в бандитських формуваннях, зриві військової мобілізації, проведенні антиукраїнської пропаганди чи безпосередньої співпраці з російськими окупантами.

Зрозуміло, що проблеми культури в східних регіонах України та в Криму багато в чому є специфічними, зумовленими місцевою історією, перебігом останніх політичних подій, екологією. При цьому варто зауважити, що вони є настільки специфічними, наскільки й проблеми будь-якого регіону. Та багато в чому вказані проблеми є загальними для культурної мапи цілої України. Так, однією з головних проблем управління культурною сферою на рівні держави були й залишаються відсутність статистики, елементарних даних щодо культури, постійного моніторингу, аналі-

---

<sup>1</sup> Більш дієві заходи щодо порушників Гаазької конвенції 1954 року, зокрема кримінальне переслідування та екстрадиція конкретних осіб, що скоїли злочини, пов'язані зі знищенням, викраданням культурних цінностей, нападами на них, використанням у воєнних цілях, передбачає Другий протокол до неї, підписаний у Гаазі 1999 року. Однак Україна до нього поки що не приєдналася.

зу, прогнозів. У культурній сфері загалом конкретність та інформація відсутні або завуальовані загальними фразами. Тому нині, коли необхідно детально проаналізувати й підрахувати культурні збитки та спрогнозувати можливості управління культурою на територіях, що постраждали від військової агресії, виникають проблеми через інформаційні лакуни.

У майбутньому розвиток економічного складника культурної політики буде умовою культурного реінтегрування східних регіонів з акцентуванням уваги на політиці стосовно міст, участі культури в процесах урбанізації, в соціальних проектах. Саме у зв'язку з культурним реінтегруванням Донбасу держава мала б стимулювати інноваційні можливості культури, її потенціал як виробника, спроможного створювати нові робочі місця та поліпшувати соціальний клімат.

При цьому варто звернути увагу на зростання інтересу з боку мистецького середовища до України загалом, до подій останніх років, а також до окупованих територій як таких. Прикладом зацікавленості є високий інтерес публіки й журналістів до перфомансу українських художників на Венеційській бієнале 2015 року, за допомогою якого українські митці робили акцент на «анонімності» військової окупації українських територій. Російською, польською, німецькою та французькою мовами виходить бестселер українського поета і прозаїка, громадського активіста Сергія Жадана «Ворошиловград», присвячений минулому й сучасному м. Луганська. Важливим чинником залишається розвиток актуального мистецтва, що першим реагує на гострий соціальний біль різного походження.

Зазначені проблеми, безумовно, потребують і ефективних та цілісних рішень. Передусім потрібно консолідувати зусилля органів влади, творчих спілок і різноманітних волонтерських організацій з широкого кола питань і завдань державної культурної політики: вироблення оптимальних засобів захисту української культурної спадщини на окупованих територіях і в районі збройного конфлікту, розвитку проектів культурного реінтегрування окупованих областей завдяки коригуванню культурної політики держави, створення сприятливих умов для розвитку сучасного мистецтва, формування довіри до влади, зокрема до чиновників у сфері культури, забезпечення її прозорості, присутності в її діях зворотного зв'язку.

*Освітня політика України  
в умовах гібридної війни та окупації  
окремих територій*

Російська агресія проти України впливає на систему освіти на трьох територіальних рівнях: 1) окуповані території; 2) прифронтові райони й території розселення біженців і переселенців; 3) загальнодержавний рівень, оскільки війна стала реальністю для всієї держави, а отже, вимагає відповідних змін у змісті, формах та організації освітнього процесу і в середній, і у вищій школі.

Унаслідок бойових дій та злочинної діяльності російських військ і найманців незаконних збройних формувань сепаратистів в окремих районах Донецької та Луганської областей нищівного удару зазнала освітня сфера всього краю. Зруйновано чи uszkodжено сотні освітніх закладів усіх рівнів: у Донецькій області частково або повністю зруйновано 176 загальноосвітніх шкіл, 86 дошкільних закладів, 28 професійно-технічних і 19 вищих навчальних закладів<sup>1</sup>, на Луганщині зазнали руйнувань різного ступеня близько 40 шкіл і дошкільних навчальних закладів. Деякі з них у результаті прямих влучань мін та артилерійських снарядів досі потребують капітального ремонту або не підлягають відновленню взагалі<sup>2</sup>. За оцінками Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), до 50 тис. дітей у регіоні через бойові дії не мають змоги отримувати освіту<sup>3</sup>.

За даними Міністерства освіти і науки України, 01 вересня 2015 року на території Донецької області навчальний процес розпочався в 552 школах (515 шкіл розташовані на невідконтрольній українській владі території). У Луганській області навчання почалося в 306 школах, в яких навчається 52,9 тис. учнів (при цьому на контрольованій терористами території Луганщини досі залишається 366 шкіл). На невідконтрольній території Донецької та Луганської областей залишилося відповідно 558 та 297 дитячих

---

<sup>1</sup> *Донецька* ОДА опублікувала шокуючі дані про наслідки бойових дій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukr.media/ukrain/227183/>

<sup>2</sup> *У відконтрольних* Україні районах Луганської області бойовики зруйнували 40 шкіл і дитсадків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/podkontrolnyh-ukraine-rayonah-luganskoj-obl-1426325634.html>

<sup>3</sup> *ЮНІСЕФ*: Через війну на Донбасі діти платять найвищу ціну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/20/7052702/>

садків<sup>1</sup>. Тяжкість втрат для освітньої системи України та українського суспільства стає особливо наочною з огляду на провідне місце освіти Донбасу до війни: Донецька область посідала друге місце в державі за кількістю загальноосвітніх навчальних закладів і перше – за кількістю учнів, що в них навчалися.

Попри всі обставини, завдяки належній роботі освітян на центральному й місцевому рівнях українські школярі з невідконтрольних України районів Донбасу у 2014 і 2015 роках мали можливість завершити навчання в будь-якій школі України та отримати державний документ про освіту. У 2015 році для випускників, які мешкають на цих територіях, було значно спрощено умови проходження зовнішнього незалежного оцінювання: задля максимального охоплення всіх охочих було організовано дві додаткові сесії тестування, хоча й такі заходи не в усіх випадках виявилися достатніми через ускладнений перетин лінії розмежування.

Очевидно, що реалізація права на отримання освіти можлива для мешканців тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей тільки за умови повного відновлення контролю над цими районами легітимної української влади. Проте на поточному етапі необхідно вести планомірну роботу в освітній сфері тимчасово окупованих районів. Передусім ідеться про налагодження й удосконалення дистанційних форм навчання, завдяки чому всі охочі отримують можливість опановувати українські навчальні програми, складати іспити екстерном та отримувати відповідні документи з подальшою можливістю вступу до українських професійних та вищих навчальних закладів. Необхідно зазначити, що завдяки зусиллям освітян уже є певні результати: за інформацією Міністерства освіти і науки України, у 2014 та 2015 роках усі діти з окупованих територій, які висловили таке бажання, отримали українські свідоцтва про закінчення дев'ятого класу та атестати про закінчення 11-ти класів. Це вдалося завдяки максимальному спрощенню формальних процедур і застосуванню новітніх технологій. 2015 року українські свідоцтва й атестати було видано понад 37 тис. дев'ятикласників і випускни-

---

<sup>1</sup> *Половина* шкіл на Донбасі залишилися на невідконтрольній Україні території [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/polovina-shkol-donbasse-ostalis-nepodkontrolnoy-1441388143.html>



ків середніх шкіл, які мешкають у тимчасово окупованих районах Донецької області<sup>1</sup>.

Ще одним аспектом гуманітарної катастрофи окремих районів українського Донбасу стала поява близько мільйона громадян, змушених залишати місця постійного проживання внаслідок небезпеки для життя чи утисків з боку окупантів і терористів (внутрішньо переміщені особи; *дали* – ВПО). За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій, поміж вимушених переселенців налічується 145478 дітей<sup>2</sup>. Держава та суспільство зіткнулися з проблемою національного масштабу, одним зі складників якої є необхідність оперативного забезпечення надання освіти дітям вимушених переселенців.

Серйозним викликом для української системи освіти і для суспільства загалом є проблема соціалізації дітей війни ХХІ сторіччя. Війна не лише популяризує агресію, насильницькі методи вирішення питань, а й дискредитує норми моралі мирного життя, норми права та діалог як засіб досягнення цілей, що значною мірою визначатиме норми поведінки громадян України, які пройшли становлення під час війни.

З метою подолання негативних наслідків перебування в районі бойових дій Міністерство освіти і науки України спільно з міжнародними організаціями реалізують масштабні проекти з надання психологічної та соціальної допомоги дітям, які проживають у районі АТО або ж евакуйовані з Донбасу. Таку підтримку вже було надано понад 13 тис. дітей, що навчаються в середніх школах Донецької, Луганської, Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей<sup>3</sup>.

Актуальним є формування позитивного інформаційно-культурного контексту для такої соціалізації, що особливо важливо з огляду на масову, цілеспрямовану й системну роботу терорис-

---

<sup>1</sup> Павло Полянський: МОН спростило процедури отримання документів про освіту для дітей з Криму та Донецької, Луганської областей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248452699&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248452699&cat_id=244277212)

<sup>2</sup> *Звіт* за результатами громадського моніторингу доступу тимчасових переселенців до освіти. – К. : Міжнародний Фонд «Відродження», 2015. – С. 3.

<sup>3</sup> *13 тисяч* школярів із зони АТО отримали соціально-психологічну підтримку – Квіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/news/27107951.html>

тичних організацій та їхніх російських кураторів з дітьми та молоддю. Найбільшу стурбованість викликає навіть не кримінально-правовий аспект, а соціально-політичний: ймовірно, що молодь Донбасу може поповнити лави екстремістської проросійської п'ятої колони в Україні, ставши «втраченим поколінням».

Від початку бойових дій на Донбасі з тимчасово окупованих районів було евакуйовано 16 вищих навчальних закладів III та IV рівнів акредитації. Якість освіти, яку студенти здобувають в евакуйованих ВНЗ, залежить від вирішення низки питань правового характеру, зокрема врегулювання та оновлення юридичного статусу таких ВНЗ відповідно до нових умов, матеріальної бази та показників студентського й викладацького складу. Крім того, це неможливість збереження викладацького складу у зв'язку зі зменшенням кількості студентів в евакуйованих ВНЗ. Для таких університетів доцільно переглянути нормативи щодо кількості викладачів і студентів. Також для переміщених із зони бойових дій ВНЗ варто скоригувати умови вступу, оскільки не всі абітурієнти, що мешкають на окупованих територіях, мають змогу скласти ЗНО.

Зі сферою вищої освіти Донбасу пов'язане ще одне проблематичне питання – визнання дипломів ВНЗ, що залишилися працювати на території, підконтрольній бойовикам. «Документи про вищу освіту», отримані в закладах, що діють на окупованій території, не визнаються в жодній країні, зокрема і в Росії. З огляду на це, Міністерство освіти і науки України рекомендує студентам для завершення навчання переводитися до університетів, що працюють на території, підконтрольній Україні<sup>1</sup>.

В умовах протистояння зовнішньому ворогу Української держави вітчизняна система освіти має функціонувати як потужний засіб утвердження української державницької свідомості й ідеології (передусім поміж учнівської й студентської молоді та в учительсько-викладацькому середовищі, яке разом із впливом засобів масової інформації відіграє важливу роль у формуванні думок широкого загалу). Це потребуватиме вдосконалення навчальних програм з української мови та літератури, запровадження еле-

---

<sup>1</sup> З *Донбасу* евакуйовано 16 вищів третього та четвертого рівнів акредитації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/07jul2015/grinevi4.html>

ментів сучасної медіаосвіти в наявні навчальні курси, особливого акценту на курси історії та суспільствознавства.

Пріоритет в системі освіти має надаватися кадровим питанням задля недопущення використання шкільних класів та університетських аудиторій як майданчиків поширення антиукраїнської пропаганди, а також міфологем «русского мира».

Для подолання наслідків гуманітарної катастрофи в освітній сфері безпосередньо уражених війною Донецької та Луганської областей необхідно вжити таких заходів: забезпечити підготовку фахівців у сфері дистанційної освіти, створити умови (пільгове оподаткування, відкриті конкурси забезпечених державним фінансуванням проектів тощо) для залучення до розвитку дистанційної освіти ІТ-компаній, забезпечити системну роботу з виконання Наказу МОН України № 641 «Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді», активізувати розроблення та впровадження в освітні програми елементів сучасної медіаосвіти як ефективного засобу протистояння маніпулятивним технологіям, дієвого інструменту формування здатності до критичного сприйняття інформації та самостійного мислення.

Крім того, потрібно завершити розроблення й пришвидшити затвердження Концепції Державної цільової наукової програми довгострокового розвитку педагогічних і психологічних наук на період до 2025 року, в якій поміж стратегічних пріоритетів наукових досліджень у сфері педагогічних і психологічних наук (крім на сьогодні передбачених теорії та практики, яка стосується соціально-психологічної реабілітації військовослужбовців з місць воєнних конфліктів, сімей поранених і загиблих) визначити також практику надання психологічної допомоги учням і студентам, які безпосередньо постраждали внаслідок гуманітарної катастрофи на Донбасі.

*Втрати вітчизняної науки  
внаслідок російської агресії та способи  
відновлення наукового потенціалу*

До трагічних подій м. Донецьк було одним із провідних наукових центрів України. Хоча в регіоні домінували прикладні дослідження, розвивалася також і фундаментальна наука, насамперед математика й наука про довкілля. Загалом на територіях

Донецької та Луганської областей, нині невідконтрольних українській владі, розташовувалося 12 бюджетних наукових установ НАН України, в яких працювало понад 1,5 тис. співробітників. Це 8 інститутів, науково-технологічний центр, ботанічний сад, природничий заповідник, Донецький науковий центр<sup>1</sup>. Через воєнно-політичні події в регіоні фактично втрачено науково-дослідні інститути НАН України: Інститут прикладної математики і механіки; Інститут фізико-органічної хімії і вуглекислоти ім. Л. М. Литвиненка; Донецький фізико-технічний інститут імені О. О. Галкіна; Інститут фізики гірничих процесів; Український державний науково-дослідний та проектно-конструкторський інститут гірничої геології, геомеханіки та маркшейдерської справи та ін. Унаслідок бойових дій приміщення та обладнання деяких інститутів пошкоджено.

У Донецьку залишилася найбільша на Донбасі установа Національної академії наук України – Донецький фізико-технічний інститут імені О. О. Галкіна, а також єдина в країнах СНД лабораторія клітинного та тканинного культивування ДУ «Інститут генетичної та регенеративної медицини НАМН України», в яку вкладено мільйонні кошти, одна з небагатьох у країні, де вирощували стовбурові клітини. Значна втрата української науки – Інститут невідкладної і відновної хірургії імені В. К. Гусака НАМН України.

Зазнала втрат і космічна галузь. На території, підконтрольній ЛНР, пограбували унікальну<sup>2</sup> станцію, що використовувалася в космічній сфері – Державний міжвузівський центр лазерно-локаційних спостережень супутників Землі «Оріон» (далі – ДМЦ «Оріон»), розташований неподалік від м. Алчевська. Під керівництвом ДМЦ «Оріон» було створено мережу лазерно-локаційних станцій, яка могла визначати координати штучних супутників Землі з точністю до сантиметра з відстані в десятки тисяч кілометрів. Обсерваторія була унікальним науковим комплексом для виконання фундаментальних і прикладних досліджень з аст-

<sup>1</sup> *За підсумками* року : інтерв'ю з президентом НАН України академіком Борисом Євгеновичем Патоном // Вісник НАН України. – 2015. – № 1. – С. 3-4.

<sup>2</sup> *Губернатор* ознайомився з роботою учених в ході робочої поїздки в Алчевск [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.lg.ua/node/1288>

рономії, геофізики, геодезії, космічної навігації, квантової електроніки й радіофізики.

Через бойові дії значних втрат зазнали природнича наука та природне середовище Донбасу. Донецький ботанічний сад НАН України розритий окопами, є побоювання, що тут може загинути колекція субтропічних рослин. Складна ситуація в заповідниках: на частині їх територій відбуваються бойові дії, що унеможлиблює належну охорону заповідних об'єктів. Складна ситуація з ландшафтними парками «Борсуча балка» та «Горіхівська діброва» на Луганщині, «Донецький кряж» у Донецькій області<sup>1</sup>.

Із 12-ти інститутів НАН України на Донбасі керівництво лише двох із них зробило вибір на користь самопроголошених республік. О. Ковальов, директор Інституту прикладної математики і механіки (*дали* – ІПММ) у м. Донецьку, оголосив про лояльність до ДНР. Попри відверто проросійську позицію директора, значна частина наукового колективу виявила бажання працювати лише в Україні. Зрада О. Ковальова спонукала 35 учених ІПММ переїхати до Києва, де вони сформували нове відділення Інституту. Директор Інституту гірничої геології в м. Донецьку А. Анциферов так само передав сепаратистам свій інститут разом із цінним обладнанням та інструментами<sup>2</sup>.

Незважаючи на вкрай складні обставини, майже всі установи Донецького регіону продовжують виконувати заплановані наукові дослідження<sup>3</sup>. НАНУ вживає заходів щодо збереження наукового потенціалу цих установ і намагається максимально сприяти в розміщенні науковців, забезпеченні обладнанням. Академія ініціювала в межах бюджету НАНУ перерозподілення фінансування та переведення ставок і надбавок цих працівників в інші інститути НАНУ на території, підконтрольній українській владі. Але працевлаштування охочих переїхати ускладнювала заборона

---

<sup>1</sup> *Річниця* «референдуму» на Донбасі: те що не повернути [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150505\\_donbas\\_referendums\\_anniversary\\_humanitarian\\_sd](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150505_donbas_referendums_anniversary_humanitarian_sd)

<sup>2</sup> *Костянтин Матвієнко*: Трагедія українських учених-біженців у журналі «Science» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://blogs.pravda.com.ua/authors/matvienko/54afaffec0e0e/view\\_print](http://blogs.pravda.com.ua/authors/matvienko/54afaffec0e0e/view_print)

<sup>3</sup> *Річниця* «референдуму» на Донбасі: те, що не повернути [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150505\\_donbas\\_referendums\\_anniversary\\_humanitarian\\_sd](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/05/150505_donbas_referendums_anniversary_humanitarian_sd)

на збільшення чисельності працівників наукових установ. Зусиллями Міністерства освіти і науки та НАН України уряд скасував заборону. Відтепер працівники, переведені з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО, мають можливість працевлаштування в науково-дослідних установах, розташованих на підконтрольних українській владі територіях, для чого штатну чисельність працівників зазначених установ може бути збільшено<sup>1</sup>.

У наявних умовах задля подолання проблем, що виникли через окупацію частини території України сепаратистськими угрупованнями та російськими військами, доречно вжити низку заходів: здійснити експертний аудит та оцінювання втраченого наукового потенціалу, розробити Програму вирішення проблем наукової сфери Донбасу та подальшого розвитку останньої, створити спеціалізований Фонд підтримки науки Донбасу (з акцентом на створенні організаційних і матеріальних умов щодо становлення наукових установ Донбасу в нових місцях розташування), ширше використовувати можливості міжнародного співробітництва<sup>2</sup>.

#### 8.4. Виклики для державної інформаційної політики

Агресія РФ проти України, спочатку в Криму, а потім на сході нашої держави супроводжувалася масштабною інформаційною кампанією, що характеризується цілісністю меседжів, тотальною дезінформацією ключових цільових груп і масштабним використанням фейкової інформації на всіх рівнях.

Потрібно визнати, що ефективність інформаційної агресії значною мірою обумовлюється фактичною узалежненістю українського інформаційного простору від держави-агресора, яка цілеспрямовано протягом багатьох років здійснювала інформаційно-психологічні операції, спрямовані проти національних інтересів України.

Нині Україна зіткнулася з цілою низкою проблем щодо реалізації своєї інформаційної політики на окупованих територіях.

<sup>1</sup> *Внесено* зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 01 березня 2014 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/user/novini/novini/2015/05/14/vneseno-zmini-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-1-bereznya-2014-r.-%E2%84%96-65/>

<sup>2</sup> *Наука* Донбасу: врятувати і зберегти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/nauka-donbasu-vryatuvati-i-zberegti/>

Передусім це **втрата технічних можливостей** забезпечення своєї інформаційної присутності на цих територіях<sup>1</sup>. На момент початку окупації найпотужніші в Донецькій та Луганській областях передавачі аналогового телевізійного мовлення і найвищі точки їх, розташовані в містах Донецьку, Луганську та Ровеньках, опинилися під контролем сепаратистів. Те саме стосується державного майна, обладнання. В умовах окупації довелося продовжувати свою роботу значній частині персоналу місцевих телерадіоорганізацій (ТРО) та філій Концерну РРТ (радіомовлення, радіозв'язку та телебачення), а також місцевим операторам кабельного телебачення. Це відразу створило для сепаратистів вирішальні можливості у витісненні з медіапростору українського контенту і налагодженні власного пропагандистського мовлення.

Захоплення телецентру Концерну РРТ у Донецьку дозволило ДНР замість українських каналів запустити ретрансляцію пакета заборонених українським законодавством російських програм і створених бойовиками місцевих проросійських каналів. У Луганській області зі 125-ти каналів телевізійного аналогового мовлення 20 використовуються незаконними збройними формуваннями для поширення власних і російських програм<sup>2</sup>.

Суттєву підтримку бойовикам з цих питань надали журналісти, які залишилися на окупованих територіях і вирішили працювати на окупантів<sup>3</sup>.

Проте технічний складник проблеми має найбільше можливостей для вирішення з боку української влади. На початку вересня 2015 року на півдні Донецької області Концерн РРТ відновив мовлення на 12-му та 30-му каналах. Введено в дію телевізійний

---

<sup>1</sup> *Звіт* Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2014 рік : рішення Національної ради від 22.01.2015 р. № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nrada.gov.ua/userfiles/file/2014/Zvitna%20informacia/Zvit\\_2014.pdf](http://www.nrada.gov.ua/userfiles/file/2014/Zvitna%20informacia/Zvit_2014.pdf)

<sup>2</sup> *Звіт* представника Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у Луганській області Прівальцева Андрія Віталійовича за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nrada.gov.ua/userfiles/file/2015/Zvitna%20informacia/Vzitu%20predstavnikiv/%D0%9B%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0.rar>

<sup>3</sup> *Керівник* Луганської ОДТРК: Частина облич каналу працює на терористів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://video.telekritika.ua/show/podii/2380-kerivnik\\_luganskoyi\\_odtrk\\_chastina\\_oblich\\_kanal\\_u\\_pratsjue\\_na\\_terroristiv\\_02.05.2015](http://video.telekritika.ua/show/podii/2380-kerivnik_luganskoyi_odtrk_chastina_oblich_kanal_u_pratsjue_na_terroristiv_02.05.2015)

передавач для трансляції програм Донецької ОДТРК, а також телевізійний передавач для трансляції програм УТ-1 Національної телекомпанії України<sup>1</sup>.

У березні 2015 року на платформі Міністерства інформаційної політики за участю представників Міністерства фінансів, МВС, СБУ, Адміністрації Держспецзв'язку, Держкомтелерадіо, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення було утворено спеціальний міжвідомчий орган – Комісію з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення. Нині в рамках роботи Комісії постійно функціонує моніторингова місія Міністерства інформаційної політики в Донецькій і Луганській областях. Постійно перевіряється присутність в ефірі ліцензованого українського мовлення, телеканалів і радіостанцій РФ і неліцензованих медіа терористичних організацій<sup>2</sup>.

Із березня 2015 року завдяки зусиллям Міністерства інформаційної політики на території проведення АТО встановлено польські передавачі, які забезпечуватимуть мовлення українських каналів на Донецьк та інші захоплені терористами території області. Розглядаються можливості отримання передавачів від інших іноземних партнерів.

Якщо з питань телерадіомовлення зусилля держави є більш-менш цілісними, то, наприклад, забезпечення навіть контрольованої Україною території, що безпосередньо розташована в районі проведення АТО, **друкованою пресою** є вкрай проблематичним. Надто донесення українського друкованого слова на окуповані території. Неодноразовими є скарги (у тому числі з боку українських військових) на неможливість отримати українську пресу навіть у районі, віддаленому від лінії безпосередніх бойових дій. Очікуване підвищення тарифів Укрпошти на доставку преси в 2016 році також може негативно вплинути на цю ситуацію<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> На виконання рішення Комісії при МІП відновлено мовлення каналів у Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/611.html>

<sup>2</sup> *Найкраща* контрпропаганда – це правда! : аналіз роботи Міністерства інформаційної політики за перший квартал діяльності, березень-травень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mip.gov.ua/files/preza\\_1Quartal01\\_web.pdf](http://mip.gov.ua/files/preza_1Quartal01_web.pdf)

<sup>3</sup> «Укрпошта» підвищує тарифи на доставку преси – газетяри протестують [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/groshi/ukrposhta-pidvischuye-tarifi-na-dostavku-presi-gazetyari-protestyuyut-477109.html>



Ще однією проблемою є відновлення **мовлення телерадіокомпаній, що залишили окуповані території**. Нові редакції статутів Донецької та Луганської ОДТРК з новими адресами місцезнаходження організацій та оновленими колективами були затверджені в грудні 2014 року, проте дотепер компанії мають складнощі з виконанням своїх безпосередніх завдань. За погодженням з Національною радою з питань телебачення і радіомовлення на 9-ти телевізійних передавачах Луганської ОДТРК, розташованих на підконтрольній державі території, тимчасово транслюється українська програма «Донбас+Україна».

Істотно ускладнює забезпечення інформаційної присутності України не лише на окупованих, а й звільнених територіях **фінансова проблема**. Наявність заборгованостей у компанії перед КРРТ чи енергокомпаніями періодично спричиняє відключення сигналу. З метою недопущення подібних випадків ще у травні 2015 року за поданням Міністерства інформаційної політики України було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення сталого функціонування об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави у сфері телекомунікацій та зв'язку, в особливий період»<sup>1</sup>. Водночас це не вирішило повністю проблему. Наприклад, у вересні 2015 року після скорочення фінансування Національної радіокомпанії України (*далі* – НРКУ) на 3 млн грн, з метою не допустити формування заборгованості компанії перед РРТ було відключено передавачі на середніх, ультракоротких та FM-хвилях. Таким чином, програми першого каналу НРКУ було вимкнено всюди, крім обласних центрів, програми УР-2 і УР-3 транслювалися тільки в Києві<sup>2</sup>.

Усі зазначені аспекти додатково ускладнюються відсутністю **цілісної державної інформаційної політики щодо окупованих територій**. Відмова від доктринальних документів у сфері інфор-

---

<sup>1</sup> *Питання* забезпечення сталого функціонування об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави у сфері телекомунікацій та зв'язку в особливий період : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2015 р. № 317 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-2015-%D0%BF>

<sup>2</sup> *Національна рада та Міністерство інформаційної політики вимагають негайно увімкнути всі програми Українського радіо* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/608.html>

маційної безпеки в 2014 році, зволікання у процесі розроблення Стратегії розвитку інформаційного простору України, брак цілісного бачення у сфері інформаційної безпеки – усе це робить значну кількість заходів, спрямованих на подолання проблем у цій сфері виключно ситуативними. До позитивів можна віднести вже презентовану для обговорення громадськості Концепцію інформаційної безпеки України, розроблену Експертною радою при Міністерстві інформаційної політики, а також анонс ще двох документів – Доктрини інформаційної політики та Державної програми розвитку інформаційного простору України<sup>1</sup>.

Однак найбільші проблеми пов'язані не з технічним складником забезпечення інформаційної присутності й навіть не з фінансовим, а з **контентним**. Варто визнати, що майже вся державна інформаційна політика України, що здійснювалася до 2014 року на територіях, що набули статусу тимчасово окупованих, виявилася неефективною. Російське телебачення досі справляє істотний вплив на населення багатьох східних регіонів, формуючи в них викривлене бачення світу та подій в ньому. Заходи із контрвпливу є лише обмежено успішними.

Досі відсутнє чітке розуміння того, на що має бути спрямоване українське мовлення на окупованих територіях. Вочевидь, основним завданням має бути не лише інформування українських громадян на окупованих територіях про події в Україні та світі (з позицій української сторони), а й розвінчування тих міфів, на яких базувалася (принаймні на перших етапах) підтримка бойовиків з боку місцевого населення.

Недостатня увага приділяється не лише мовленню на окуповані території, а й на міста, звільнені від бойовиків. Між тим саме ці міста та населені пункти перебувають у зоні ризику щодо російської пропаганди.

Не вповні використано й потенціал протидії інформаційно-пропагандистським зусиллям терористів. Зважаючи на те, що їхня інформаційна діяльність включає роботу з міжнародними інтернет-платформами (*YouTube, Facebook*), має бути налагоджено співпрацю з цими структурами з метою недопущення їхніх

---

<sup>1</sup> *Виступи* членів Уряду на засіданні Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248442118](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248442118)

майданчиків для пропаганди сепаратизму. Окремі кроки в цьому напрямі вже здійснює Міністерство інформаційної політики<sup>1</sup>.

Проблема вироблення адекватного адресного контенту для окупованих територій є наслідком, зокрема, традиційної для української медіаспільноти проблеми **професійного та етичного рівня вітчизняної журналістики**<sup>2</sup>. У діяльності майже всіх загальнонаціональних мовників постійно фіксуються матеріали, зроблені «на замовлення», джинса, практикується замовчування фактів, поширення недостовірної та неперевіреної інформації тощо<sup>3</sup>, а непрофесійна подача загальноукраїнській аудиторії відомостей щодо подій на окупованих територіях, безумовно, спричинює розкол в українському суспільстві.

Складною є ситуація зі здійсненням професійної журналістської діяльності на окупованих територіях. Крім зрозумілих проблем мовлення з окупованої території, фахівці вже констатують, що на окупованих територіях «спостерігається повний провал процесу незалежного збору інформації місцевими журналістами <...>, порушені традиційні професійні зв'язки, зруйновані традиції й стандарти»<sup>4</sup>.

Значне зниження довіри до ЗМК не є ознакою виключно окупованих територій. За даними Академії Української Преси<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> *Стець* договорилася з Facebook о более тщательном мониторинге украинского сегмента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/rus/news/stets-dogovorilsya-facebook-tshchatelnom-1434526920.html>

<sup>2</sup> *Звіт* з моніторингу журналістських стандартів, березень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://imi.org.ua/journalist\\_monitoring/48481-zvit-z-monitoringu-jurnalistських-standartiv-berezen-2015-roku.html](http://imi.org.ua/journalist_monitoring/48481-zvit-z-monitoringu-jurnalistських-standartiv-berezen-2015-roku.html)

<sup>3</sup> *Про що* мовчали новини в квітні 2015-го [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily\\_news/pro\\_scho\\_movchali\\_novini\\_v\\_kvitni\\_2015go/](http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily_news/pro_scho_movchali_novini_v_kvitni_2015go/); *У регіональних* медіа кожен п'ятий матеріал має ознаки замовності, а перед виборами кожен третій – експерт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/print/1411980811/u\\_regionalnikh\\_media\\_kozhen\\_pyatyy\\_material\\_mae\\_oznaki\\_zamovnosti\\_a\\_pered\\_viborami\\_kozhen\\_tretiy\\_ekspert/](http://osvita.mediasapiens.ua/print/1411980811/u_regionalnikh_media_kozhen_pyatyy_material_mae_oznaki_zamovnosti_a_pered_viborami_kozhen_tretiy_ekspert/); *Барометр* свободи слова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/barametr/>; *Моніторинг* журналістських стандартів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://imi.org.ua/journalist\\_monitoring/](http://imi.org.ua/journalist_monitoring/)

<sup>4</sup> «Донбасс Медиа Форум 2015»: итоговое сообщение [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dii.dn.ua/news/news\\_183.html](http://dii.dn.ua/news/news_183.html)

<sup>5</sup> *Валерій Иванов*: доверие к украинским СМИ упало до самых низких показателей в истории независимой Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukranews.com/news/181016.Valeriy-Ivanov-doverie-k-ukrainskim-SMI-upalo-do-samih-nizkih-pokazateley-v-istorii-nezavisimoy-Ukraini.ru>

станом на 2015 рік рівень недовіри до центральних ЗМІ сягнув 45 %.

Окреме питання – **робота журналістів та інформаційні заходи в зоні зіткнень (розмежувань)**. Основна увага тут приділяється діяльності, спрямованій на профілактику сепаратизму та фіксації доказів присутності військовослужбовців Російської Федерації на території України. Значно активнішою стала робота військових журналістів (у тому числі відповідно до програми *Embedded journalism*) та груп цивільно-військового співробітництва.

Нині поряд із фізичною окупацією українських територій триває очевидна **окупація інформаційна**, тобто встановлення певного режиму функціонування інформаційного простору, за якого порушуються інформаційні права українських громадян на окупованих територіях. Відповідно держава має шукати способи забезпечення цих прав, навіть за умов неможливості справити ефективний вплив на функціонування інформаційного простору окупованих територій.

Це логічно призводить до того, що загалом стан масової свідомості в ЛНР/ДНР, за оцінками спостерігачів, є досить типовим для територій збройних конфліктів і визначається як «фрустраційний, травмований»<sup>1</sup>. За характеристикою директора донецької громадської організації «Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу» В. Кіпеня, «це свідомість поляризована, чорно-біла, закрита для сприйняття «чужого» погляду <...>. Більшість дезорієнтована, втрачає чітке розуміння добра і зла, допустимого і неприпустимого»<sup>2</sup>.

При цьому **мова ворожнечі**, яка підтримує конфліктну ситуацію на високому рівні, притаманна не лише ЗМК окупаційних сил – українські медіа також часто до неї вдаються, що не поліпшує соціальну та гуманітарну ситуацію в країні<sup>3</sup>. Це є

---

<sup>1</sup> Донбас Медіа Форум: інформаційний простір та інформаційна політика в умовах війни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isdpa.org.ua/news/donbas-media-forum-informaciyui-prostir-ta-informaciyna-politika-v-umovah-viyni>

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> *Практика використання «мови ворожнечі» (hatespeech) українськими ЗМІ: дослідження Центру контент-аналізу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/doslidzhennya\\_praktika\\_vikoristannya\\_movi\\_vorozhnechi\\_hate\\_speech\\_ukrainskimi\\_zmi/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/doslidzhennya_praktika_vikoristannya_movi_vorozhnechi_hate_speech_ukrainskimi_zmi/)*

відображенням іншої, більш глобальної, проблеми – надзвичайного рівня конфронтаційності та конфліктності українських ЗМК. Якщо ця тенденція не зміниться, то реінтеграційні процеси, зокрема інформаційна реінтеграція, відбуватимуться вкрай складно.

Загалом Україна має виробити цілісний підхід до вирішення проблеми, оскільки наразі він має характер точкового та до певної міри хаотичного.

Для цього передусім проблема інформаційної присутності України на окупованих територіях має бути зафіксована в усіх ключових безпекових документах, чого наразі немає. Стратегія забезпечення інформаційної присутності України на окупованих територіях, має містити зрозумілу систему кроків в цьому напрямі, її складовою частиною має стати профільна Державна цільова програма, що сприяла б, зокрема, розв'язанню технічних проблем відновлення українського мовлення на таких територіях.

Поміж можливих кроків, що мають сприяти вирішенню зазначених проблем, є збільшення кількості альтернативних джерел у межах спеціального мовлення на сході України (регулярна ретрансляція авторитетних міжнародних медіа на кшталт *Euronews*, *BBC*, Радіо Свобода, *Deutsche Welle*, *CNN* тощо), а також тих російських ЗМК, що не є транслятором офіційної кремлівської пропаганди та антиукраїнської риторики (наприклад, телеканал «Дождь», радіостанція «Эхо Москвы»).

Має бути підвищено якість військової журналістики. Окремі кроки Міністерства оборони та Міністерства інформаційної політики (програма *Embedded journalism*, робота прес-центру штабу АТО, проведення тренінгів для мобілізованих журналістів тощо), хоч і є надзвичайно важливими ініціативами, проте їм досі не вистачає комплексності та системності.

## 8.5. Особливості економічної і фінансової взаємодії

Чи не найскладнішими питаннями взаємодії з тимчасово окупованими територіями Донбасу є економічні та фінансові питання. Їх складність зумовлена трьома групами причин. Першою й до недавнього часу (моменту початку відведення військової техніки) найважливішою причиною були воєнні дії, які фізично

унемоżliвлювали здійснення будь-яких торговельних і фінансових операцій<sup>1</sup>. Другою причиною були (і є) обмеження можливостей перевезення товарів<sup>2</sup>, які де-факто можна прирівняти до економічної блокади, доцільність якої ґрунтувалася на небезпечності таких перевезень, зумовлених особливостями проведення бойових операцій та високим рівнем мінування територій<sup>3</sup>. Третя причина, попри значущість першої та другої, є значно складнішою, оскільки стосується принциповості позицій щодо того, хто перебуває по інший бік лінії фронту. Зокрема, йдеться про те, з ким мають вибудовуватися фінансово-економічні відносини. Якщо наголос робиться на тому, що з іншого боку маємо справу винятково з терористами – жодних відносин не може бути за визначенням. Якщо ж принципова позиція стосується суб'єктів (і населення), які тимчасово не підпорядковані Україні, але де-юре є вітчизняними, то побудова фінансово-економічних відносин має здійснюватись у новоствореній площині легітимності. Саме під таким кутом зору можна розглядати економічні та фінансові способи взаємодії з тимчасово окупованими територіями Донбасу.

Рамковою умовою виконання програми-мінімум щодо економічної і фінансової взаємодії України з окремими територіями Донбасу наразі є положення, прописані в Мінських угодах. Слід зазначити, що «рамка» такої програми в даному документі є дуже вузькою, і це зрозуміло, оскільки «візія» Мінських угод (принаймні, у поточній редакції) на загал не передбачає глибокого втручання в економічні чи фінансові процеси. Обмежуючись «рамкою виживання», такі угоди зачіпають:

• п. 8. *«Визначення модальностей повного відновлення соціально-економічних зв'язків, включаючи соціальні перекази, такі як виплата пенсій та інші виплати (надходження і доходи, своєчасна*

---

<sup>1</sup> Якщо не брати до уваги контрабандні потоки, які, до речі, існували на сході України завжди.

<sup>2</sup> *Тимчасовий* порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=136472&cat\\_id=136462](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472&cat_id=136462)

<sup>3</sup> Наразі проблема замінування окремих територій Донбасу не лише не слабшає, але і посилюється, не перестаючи бути фізичною загрозою життєдіяльності.

оплата всіх комунальних рахунків, відновлення оподаткування в рамках правового поля України). З цією метою Україна відновить управління сегментом своєї банківської системи в районах, охоплених конфліктом, і, можливо, буде створений міжнародний механізм для полегшення таких переказів».

• п. 11. «Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової конституції, яка передбачає в якості ключового елемента децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, погоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, зазначених у примітці<sup>1</sup>, до кінця 2015 року».

<sup>1</sup><...> – можливість для центральних органів виконавчої влади укладати угоди з відповідними органами місцевого самоврядування щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

– держава надає підтримку соціально-економічному розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей;

– сприяння з боку центральних органів влади транскордонному співробітництву в окремих районах Донецької та Луганської областей з регіонами Російської Федерації».

Допоки Мінські домовленості не вичерпали себе, є очевидною неможливістю зробити подальші кроки в напрямі економічної та фінансової взаємодії України з окремими територіями Донбасу.

Отже, організація економічної і фінансової взаємодії України з окремими територіями Донбасу<sup>1</sup> на найближчу перспективу, але не раніше, ніж будуть вичерпані Мінські угоди, має засновуватися на гнучкому підході, який би давав можливість оперативно реагувати на поточні виклики та загрози процесу відновлення миру. Йдеться про детермінування варіантів організації економічної і фінансової взаємодії, які повинні безкомпромісно відпо-

---

<sup>1</sup> Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей : закон України від 16.09.2014 р. №1680-VII зі змінами від 17.03.2015 р. № 256-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

відати законодавству України та міжнародним договорам стосовно врегулювання конфлікту і містити інструменти економічних санкцій, які будуть застосовані у випадку порушення мирного процесу<sup>1</sup>.

Крім того, проблемами, які ускладнюють процес економічної та фінансової взаємодії, є такі.

**1. Неузгодженість дій органів державного контролю за товарообміном з тимчасово окупованими територіями через відсутність єдиного уповноваженого державного органу.** До питань координації та контролю торговельних стосунків з окупованими територіями Донецької й Луганської областей долучено Службу безпеки України (СБУ), Збройні Сили України (ЗСУ), Міністерство внутрішніх справ України (МВС), Національну гвардію України (НГУ), Державну прикордонну службу України (ДПСУ) та Державну фіскальну службу України (ДФС), представники яких входять до координаційного центру з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до лінії зіткнення, який створений при оперативному штабі з управління АТО.

І хоча поточні питання визначаються ухваленими спеціальними порядками, втім поміж таких структур немає єдиного державного органу, уповноваженого на провадження узгодженої державної політики щодо економічної взаємодії з окупованими територіями. Існує конфлікт міжвідомчої взаємодії, а отже ієрархії розроблення та виконання наказів. Слід зазначити, що формалізований контроль за економічними контактами відбувається у визначених нормативними документами пунктах, тоді як існує ціла низка непідконтрольних ділянок.

**2. Відсутність єдиної міжнародної позиції щодо економічного складника вирішення конфлікту в тимчасово окупованих районах Донецької та Луганської областей.** Міжнародна практика налічує багато прикладів узгодження позицій щодо окремих військових конфліктів. Невід'ємною частиною будь-якого процесу

---

<sup>1</sup> Невиконанням мирного протоколу врегулювання конфлікту на Донбасі зі сторони, непідконтрольної Україні, вже заблоковано надання підтримки соціально-економічному розвитку окремим районам Донецької та Луганської областей, передбачених ст. 7 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей».



врегулювання конфліктів є визначення адекватних ситуації механізмів економічної взаємодії сторін конфлікту. І хоча унікальність кожної окремої ситуації засвідчує, що єдино визнаної моделі не існує, водночас за основу беруться базові економічні інструменти (обмін товарів під егідою міжнародних організацій, утворення фондів із залученням незалежних спостерігачів, режим обмеженої торгівлі чи всебічне ембарго). Потребуючи синхронізації власної позиції з міжнародною, Україна має необхідність розроблення стратегії економічної взаємодії з тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей. Як довела практика, політичні домовленості (йдеться, зокрема, про Мінські угоди) хоча й мали на меті узгодити дотичні моменти, втім виявили нерезультативність у цих питаннях. Протилежні концепції економічної взаємодії на основі торговельної блокади чи лібералізації відносин набрали як багато прихильників, так і критиків позиції. Розроблення «дорожньої карти» побудови економічного складника вирішення конфлікту має сприяти процесу відновлення українського суверенітету й територіальної цілісності.

**3. Збереження контрабандного характеру товаропотоків з тимчасово окупованими територіями.** Непідконтрольність державним органам України тимчасово окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей як складової частини митної території країни формує проблему ідентифікації контрабанди як у правовому, так і в практичному аспектах. Непрозорість і непідконтрольність фактичного активного товарообміну між контрольованою державою та тимчасово окупованими територіями обмежує можливості застосування такої торгівлі як інструменту протидії зовнішній агресії та забезпечення економічної безпеки країни.

Контрабандний характер товарної торгівлі з тимчасово окупованими територіями спричиняє своєрідний зворотний ефект – стимулює не згортання конфлікту та відновлення економічних інтересів України в цілому, а його заморожування. Базовим чинником цього виступає висока рентабельність контрабандної за своєю суттю товарної торгівлі з тимчасово окупованими територіями.

Негативний вплив такої моделі торговельних відносин додатково обмежує бюджетні ресурси, які втрачаються за недо-

тримання податкових вимог при постачанні товарів у торгівлі з тимчасово окупованими територіями через контрабандні канали.

Широкі можливості торгівлі з тимчасово окупованими територіями через контрабандні канали (як поза межами пунктів перетину на лінії розмежування, так і безпосередньо через такі пункти) можуть призводити до їх використання як каналів постачання продукції до Російської Федерації, оскільки на тимчасово окуповані території припадає понад 400 км українсько-російського державного кордону.

Упорядкування тимчасового режиму здійснення торгівлі передбачає:

- впровадження ліцензування торгівлі з окремими районами Донецької й Луганської областей, що може передбачати надання спеціального дозволу з боку держави суб'єктам економічної діяльності, зареєстрованим в Україні, на здійснення торгівлі;
- запровадження спеціального тимчасового порядку оподаткування для товарів, які скеровуються на непідконтрольні Україні території;
- запровадження спеціального режиму визначення вартості товарів, які постачаються на непідконтрольні території. Застосування тільки ринкових цін на товари (унеможливлення пільгового, дотаційного та іншого ціноутворення);
- запровадження кримінальної відповідальності за неліцензійну торгівлю.

### *Можливості економічної автономізації тимчасово окупованих територій України*

Міненерговугілля України ще в листопаді 2014 року видало наказ про закриття державних підприємств, установ, організацій та об'єднань, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції. Відтоді державна підтримка вугільної промисловості надається тільки підприємствам, які зареєстровані і здійснюють свою діяльність на контрольованій українською владою території. У той же час деякі промислові гіганти, розташовані на території, контрольованій бойовиками ДНР, зареєструвалися поза цією зоною, працюють, хоча й не на повну потужність, і сплачують податки до загальноукраїнського бюджету. Це Єнакіїв-

ський металургійний завод, «Донецьксталь», Харцизький трубний завод, коксохімічні заводи в містах Єнакієве, Авдіївка<sup>1</sup>.

Крім цього, Верховна Рада України прийняла Закон про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Особливо відзначено, що він набере чинності лише «після позачергових виборів, проведених відповідно до українського законодавства після виведення всіх незаконних збройних формувань і військової техніки». А доти території самопроголошених ДНР і ЛНР визнані «тимчасово окупованими».

Враховуючи сказане, політичне врегулювання питання, зокрема припинення війни, обрання місцевої легітимної влади, підпорядкування її Україні є обов'язковими умовами відновлення Донбасу, але не достатніми. Крім цього, потрібно домогтися на рівні міжнародних угод, скріплених підписами України, Росії та лідерів західних країн, по-перше, визнання того, що Росія була стороною конфлікту, тобто його безпосереднім учасником, а отже, повинна взяти участь у відновленні економіки регіону та його життєдіяльності, причому на умовах безповоротного фінансування. Тобто домогтися виплат від Росії за типом контрибуції. По-друге, необхідне відновлення контролю України над кордоном, виведення всіх іноземних військ і зобов'язання Росії не вторгтися на територію ДНР і ЛНР як частини території України. Без цього говорити про відновлення економіки окупованих територій неможливо.

### *Механізми економічної реінтеграції тимчасово окупованих територій*

**1. Вироблення спільної узгодженої позиції України та міжнародних організацій щодо економічного статусу тимчасово окупованих територій Донбасу.** Одним з аргументів сепаратистськи налаштованих сил на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей є твердження про те, що міжнародна спільнота не матиме іншого вибору, ніж проводити торговельні операції з підприємствами, які знаходяться на цих територіях. У цьому контексті необхідно домагатися на міжна-

---

<sup>1</sup> *Економіка* окупованого Донбасу / Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна». – К., 2015. – 20 с.

родному рівні прийняття відповідних рішень стосовно заборони проведення торговельних операцій з такими підприємствами. Наявність узгодженої міжнародної позиції стосовно неможливості такої торгівлі взагалі стане суттєвим економічним важелем впливу на ці території щодо їх реінтеграції в економічне та правове поле України.

**2. Прийняття нормативно-правового акта щодо тимчасового економічного статусу для окремих районів Донбасу для визначення спеціальних умов торгівлі.** Враховуючи важливість питання торгівлі між Україною та тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей доцільно врегулювати питання торговельного режиму з ними у нормативно-правовому акті на рівні Закону України. Для цього доцільно поширити дію Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>1</sup> на територію окремих районів Донбасу за умови доповнення положень цього Закону низкою норм. Так, положенням статті 13 цього Закону встановлюється, що особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території визначаються законом, проте практика застосування Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим»<sup>2</sup> та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» продемонструвала вразливість його положень для застосування корупційних схем, за якої наявне практично вільне переміщення осіб та вантажів (товарів) через окуповану територію. Зазначена ситуація потребує негайного виправлення у спосіб прийняття відповідних змін до законодавства. У цьому контексті необхідно доповнити закон положеннями про:

- заборону переміщення товарів на тимчасово окуповану територію або з тимчасово окупованої території з певними виключеннями, встановленими на рівні постанови Кабінету Міністрів України;

---

<sup>1</sup> *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України* : закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 26. – Ст. 892.

<sup>2</sup> *Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України* : закон України від 12.08.2014 р. № 1636-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 43. – Ст. 2030.

- забезпечення права переміщення вантажів з гуманітарною допомогою на тимчасово окуповану територію;
- забезпечення права фізичних осіб на вільне переміщення на тимчасово окуповану територію або з тимчасово окупованої території особистих речей, транспортних засобів особистого користування, зареєстрованих в Україні, що перебувають у приватній власності таких осіб, інших товарів для особистих, сімейних чи інших потреб, не пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності.

Запровадження таких норм на рівні закону України дасть можливість унормувати торгівлю з тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей та не створить перешкодок для звинувачення країни в обмеженні власних громадян, які опинилися на непідконтрольних територіях.

**3. Розроблення виключного переліку товарних позицій як об'єктів торгівлі з відповідними територіями.** Розв'язання проблем торгівлі повинно ґрунтуватися на сценарному підході залежно від правового вирішення економічного статусу митної території тимчасово окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей.

Поміж таких сценаріїв – збереження торгівлі із запровадженням чітких вимог та обмежень до учасників торговельних відносин з обох боків. Обов'язковою вимогою при реалізації такого сценарію є визначення переліку товарів, торгівля якими буде дозволеною.

Такий перелік повинен розроблятися відповідно до вимог забезпечення національної безпеки країни й вирішення гуманітарних та екологічних цілей. Зокрема, забороненими мають бути всі товари, пов'язані з ВПК, високотехнологічним виробництвом, подвійного призначення. Для вирішення гуманітарних цілей дозвольна торгівля може бути розповсюджена на продовольчі товари першої необхідності та медикаменти для окремих верств населення (діти та пенсіонери, люди з хронічними захворюваннями та ін.). При цьому одним із варіантів реалізації такого сценарію може бути застосування програми «енергоресурси в обмін на продовольство та ліки». Безперечно, такий сценарій доцільний за умов неможливості відновлення контролю та запровадження місцевого самоврядування в окремих регіонах Донецької та Луганської областей від-

повідно до українського законодавства. За більш оптимістичного розв'язання завдання реінтеграції тимчасово окупованих територій перелік товарів для торгівлі повинен сприяти відновленню єдиного економічного, митного простору та налагодженню нормальних господарсько-торговельних взаємозв'язків.

**4. Визначення інституційної та організаційної інфраструктури здійснення торгівлі з тимчасово окупованими територіями Донецької і Луганської областей.** Стратегічні цілі щодо застосування можливих механізмів економічної реінтеграції тимчасово окупованих територій вимагають невідкладних державних рішень. Наразі існує об'єктивна потреба виокремлення економічного складника взаємодії з окупованими територіями із політичного об'єму домовленостей. Має бути напрацьовано повноцінний економічний механізм, який би відповідав національним інтересам України.

Парадигма установа всебічного державного контролю економічної взаємодії з окупованими територіями має передбачати інституційне виокремлення уповноваженого державного органу, який реалізовуватиме оперативну діяльність щодо забезпечення спеціального торговельного режиму. Державний контроль має дієву перспективу у випадку передбачення торговельно-логістичних центрів, які вирішували б питання мінімізації кримінального та іншого впливу на можливі торговельні контакти. У такий спосіб можна забезпечувати вимоги щодо обмеження товарних груп, дозволених до переміщення. Також це може стати ефективним інструментом унеможливлення фінансових ризиків.

**5. Застосування режиму санкцій.** Визнання Україною окремих районів Донецької та Луганської областей окупованими територіями<sup>1</sup> до відновлення Українською державою контролю над українсько-російським кордоном і, відповідно, поширення правових норм захисту прав громадян на тимчасово окупованих територіях вимагає в тій чи іншій формі поширити режим економічних санкцій щодо територій, захоплених агресором.

Водночас відсутність однозначних можливостей встановлення джерел походження підтримки терористичних організацій

---

<sup>1</sup> Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 р. № 254-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-viii>

ДНР і ЛНР обмежує здатність міжнародних партнерів застосувати прямі санкції щодо суб'єктів господарювання на території України поза тими, що були застосовані до Російської Федерації та її суб'єктів господарювання. Це вимагає від уряду формування власних санкцій та виключень з них (при вичерпних аргументах відмови) за територіальною ознакою з урахуванням перебігу Мінського процесу.

**6. Запровадження державної монополії на торгівлю критичними групами товарів.** Втрата адміністративного нагляду за наявним станом справ у господарській діяльності підприємств, що ведуть підприємницьку діяльність у сферах, які є елементами і мають критичну важливість для цілісної господарської системи України, потребує використання спеціального режиму щодо економічних зв'язків забезпечення повноцінного функціонування такого господарського комплексу до моменту заміщення цих підприємств на території безпеки або відновлення суверенітету України на цих територіях.

З огляду на структуру економічних зв'язків між регіонами України та господарствами Донеччини до розгортання агресії Російської Федерації, до такої економічної діяльності належать операції з такими критичними товарами і послугами як постачання вугілля (за окремими марками продукції); електроенергії; водо- й газопостачання. Сюди ж відноситься створення умов для надходжень гуманітарних вантажів і логістичних мереж для продовольчого забезпечення громадян, які вимушено перебувають у зоні конфлікту, на території поза тимчасово окупованими територіями.

### *Пріоритети фінансової політики держави щодо окупованих територій*

Нормативно-правову базу в сфері фінансової політики щодо соціально-економічного забезпечення окупованих територій Донбасу формують такі документи.

**Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» зі змінами<sup>1</sup>**, який встановлює особливості здійснення влади на непідконт-

---

<sup>1</sup> *Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей* : закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

рольних Києву територіях (розширення автономних прав лише після того, як на них відбудуться вільні та демократичні місцеві вибори відповідно до українського законодавства та міжнародних стандартів). Законом передбачено низку положень і щодо соціально-економічного забезпечення окупованих територій Донбасу:

- розроблення цільової програми відродження Донбасу, яка має фінансуватися з бюджету за захищеною статтею;
- запровадження «відмінного від загального режиму господарської та інвестиційної діяльності», фактично йдеться про створення спеціальної економічної зони, однак параметри цієї зони наразі не встановлено;
- органи місцевого самоврядування Донбасу мають право укладати з центральними органами виконавчої влади «угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів»;
- місцеві органи влади та територіальні громади Донбасу зможуть укладати угоди про транскордонне співробітництво з окремими адміністративними одиницями Росії «для вирішення спільних проблем розвитку»<sup>1</sup>.

**Постанова НБУ від 23 липня 2014 року № 436 «Про створення робочої групи Національного банку України»**<sup>2</sup>, якою починаючи з 24 липня 2014 року в Донецькій та Луганській областях запроваджено надзвичайний режим роботи банківської системи та створено робочу групу з координації такого режиму. Згідно з Постановою НБУ «Про призупинення здійснення фінансових операцій»<sup>3</sup> від 06.08.2014 р. № 466, банки повинні були призупинити здійснення всіх видів фінансових операцій підприємств і населення у населених пунктах, які не контролюються українською владою, проте де-факто більшість з них про-

---

<sup>1</sup> Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

<sup>2</sup> Про створення робочої групи Національного банку України: постанова НБУ від 23.07.2014 р. № 436 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://buhgalter911.com/Res/Zakoni/Postanovleniya/Postanovleniya\\_635419189690348848.aspx](http://buhgalter911.com/Res/Zakoni/Postanovleniya/Postanovleniya_635419189690348848.aspx)

<sup>3</sup> Про призупинення здійснення фінансових операцій: постанова Правління НБУ від 06.08.2014 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=9475183>



довжували працювати на території ДНР та ЛНР на свій розсуд. Практичне припинення діяльності українських банків на окупованих територіях відбулося лише після виходу Указу Президента України від 14 листопада 2014 року № 875/14<sup>1</sup> (винятком став державний «Ощадбанк», який продовжував здійснювати готівкові та безготівкові операції на окупованих територіях до початку 2015 року<sup>2</sup>).

Результатом виконання законодавчих норм стало запровадження елементів «економічної блокади»: закриття (та евакуація) всіх державних та бюджетних установ; відключення окупованих населених пунктів від мережі Державної казначейської служби України і припинення фінансування бюджетної сфери; виплати зарплат, пенсій та соціальної допомоги у цьому регіоні. Ця заборона спонукала працюючі на окупованих територіях промислові підприємства переоформляти рахунки на відділення банків, що знаходяться на контрольованих урядом територіях. Одночасно відбувалося поступове переведення поточних і депозитних рахунків фізичних осіб з недіючих відділень до розташованих на підконтрольних територіях банків.

Головною умовою щодо можливості скасування такого режиму та відновлення економічних відносин з окупованими регіонами є забезпечення повного виведення з окупованих територій будь-яких збройних формувань і всіх видів озброєння. Вмотивованість рішення про припинення фінансування аргументується передусім неможливістю контролювати використання ресурсів, які спрямовуються в ці області, в тому числі фінансових.

*У комплекс заходів щодо виконання Мінських угод* (виконання зазначених мінських зобов'язань пов'язується з виведенням незаконних збройних формувань з території України), підписаних 12 лютого 2015 року в Мінську, входять такі кроки:

- відновлення соціально-економічних зв'язків, включно із соціальними переказами, такими як пенсії та інші виплати (над-

---

<sup>1</sup> *Президент* ввел в действие решение СНБО по неотложным мерам для стабилизации ситуации на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.liga.net/news/politics/4062191-ukaz\\_poroshenko\\_po\\_donbassu\\_polnyu\\_tekst.htm](http://news.liga.net/news/politics/4062191-ukaz_poroshenko_po_donbassu_polnyu_tekst.htm)

<sup>2</sup> *Економіка* окупованого Донбасу / А. Єрмолаєв, І. Клименко, С. Таран, В. Ємець. – К. : Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна», 2015. – 20 с.

ходження й доходи, своєчасна оплата всіх комунальних рахунків, поновлення оподаткування в рамках правового поля України);

- відновлення роботи української банківської системи на Донбасі.

У зв'язку з тим, що повноцінний безготівковий грошовий обіг, кредитні та депозитні операції на неконтрольованій території фактично відсутні, функціонування банківських відділень зводиться переважно до прийому комунальних платежів населення, виплати пенсій та валютообмінних операцій. При цьому курси валют є фіксованими. За неперевіреними даними, на непідконтрольних територіях станом на 01 вересня 2015 року *кількість відділень так званого Центробанку ДНР становить 215<sup>1</sup>*, а *кількість відділень так званого Центробанку ЛНР – 100* станом на 22 червня 2015 року<sup>2</sup>. Обидві невизнані «республіки» позиціонують вільний обіг 4-х валют: гривні, російського рубля, долара США та євро. Справжні пропорції кількості та обсягу операцій у цих валютах невідомі, проте самі *сепаратисти стверджують, що частка російського рубля в обігу зросла до 92 %* станом на 01 вересня 2015 року<sup>3</sup>.

Твердження про нібито фактичне входження невизнаних «республік» до рубльової зони є дискусійним, оскільки *повноцінне входження передбачає організацію не лише готівкового, але й безготівкового обігу рубля, що неможливо без відкриття філій або відділень окремих російських банків на неконтрольованій території та організацію кореспондентських відносин з іншими банками на території Російської Федерації. Проте внаслідок комплексу причин станом на вересень 2015 року жодний російський банк не відкрив свого відділення на територіях, що не контролюються Україною. Отже, проголошення входження «республік» до рубльової зони наразі не відповідає дійсності.*

---

<sup>1</sup> *Центробанк ДНР* призвал громадян не реагувати на вимоги українських банків о погашенні кредитів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rusnext.ru/news/1440840481>

<sup>2</sup> *В самопровозглашенной ЛНР* количество отделений банков перевалило за сотню [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cxid.info/v-samoprovozglashennoy-lnr-kolichestvo-otdeleniy-bankov-perevalilo-zasotnu-n122972>

<sup>3</sup> *Объем рубля в денежном обороте ДНР достиг 92 %* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cont.ws/post/116201>

Поміж заходів, що вживає Україна з метою поступової реінтеграції територій, які не контролюються урядом, найбільш успішним слід визнати створення логістичних центрів, перший з яких відкрився 28 вересня 2015 р. у районі КПП «Зайцево» на Артемівському напрямі. Рішення про будівництво логістичних центрів у районі АТО було прийнято урядом у зв'язку з важкою гуманітарною ситуацією на тимчасово окупованій території Донбасу, зумовленою, зокрема, високими цінами на продукти харчування та відсутністю лікарських препаратів. Передбачається, що на території логістичних центрів проводитиметься торгівля продуктами харчування та товарами першої необхідності. Крім того, на цій території будуть працювати аптеки та встановлять банкомати «Ощадбанку». При цьому, щоб дістатися до логістичного центру, спецперепустка до району АТО не потрібна<sup>1</sup>. Крім центру в районі КПП «Зайцево» планується відкриття аналогічних центрів біля населених пунктів Новотроїцьке на Маріупольському напрямку, у Станиці Луганській та Новотошківському<sup>2</sup>.

Пріоритети державної фінансової політики мають бути відображені у комплексній Стратегії деокупації територій Донбасу та їх реінтеграції до фінансово-економічного простору України.

Ключовими напрямками проведення фінансової політики держави щодо окупованих територій є такі.

**1. Підвищення ефективності функціонування митниць ДФС** після забезпечення повного контролю над східними (спільними з РФ) кордонами країни, що надасть можливість залучити до бюджету додаткові фінансові ресурси.

За даними Головного управління ДФС у Донецькій області, нині функціонують два пункти пропуску (Маріупольський морський торговельний порт і Маріупольський морський порт комбінату «Азовсталь» з пунктом контролю «Азовський судноремонтний завод») та 9 митних постів: (Маріуполь-Порт, Маріуполь-спеціалізований, Маріуполь, Азовсталь, Сартана, Краматорськ, Слов'янськ, Артемівськ, Костянтинівка). Не функ-

---

<sup>1</sup> В районе КППВ «Зайцево» открылся первый логистический центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/general/286578.html>

<sup>2</sup> На линии разграничения в зоне АТО открыт первый логистический центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vlada.io/vlada\\_news/na-kpp-zaytsevo-v-donetskoj-oblasti-otkryili-pervyy-logisticheskiy-tsentr](http://vlada.io/vlada_news/na-kpp-zaytsevo-v-donetskoj-oblasti-otkryili-pervyy-logisticheskiy-tsentr)

цінують шість пунктів пропуску: Успенка (автомобільний); Маринівка (автомобільний); Новоазовськ (автомобільний); Квашино з пунктом контролю «Гловайськ» (залізничний); Донецьк (повітряний); Маріуполь (повітряний)<sup>1</sup>.

За інформацією Головного управління ДФС у Луганській області, довжина кордону непідконтрольної Луганської митниці становить 358 км (з 746 км загальної довжини)<sup>2</sup>. Враховуючи ситуацію в регіоні, інформацію від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та зміни в законодавстві, у 2015 році Луганська митниця планує спрямувати до Держбюджету України 1070 млн грн<sup>3</sup>, що на 1 млрд 930 млн грн, або на 64,3 %, менше за відповідний показник 2013 року<sup>4</sup>.

**2. Налагодження механізмів фінансової взаємодії органів місцевого самоврядування, фінансових установ, інших суб'єктів господарювання у регіонах, що межують із зоною конфлікту (окупованих) із іншими українськими територіями.**

Основною метою таких кроків є досягнення «ефекту порівняння». Прикладами такої взаємодії можна назвати відкриття сучасних логістичних центрів поблизу ліній розмежування (з працюючими поштовими відділеннями, банкоматами, магазинами з широким асортиментом дешевших товарів, центрами надання медичних послуг), забезпечення взаємодії міжрегіональних структур з відновлення інфраструктури Донбасу тощо.

**3. Вироблення органами влади на підконтрольних територіях Донецької та Луганської ОДА єдиного формату прозорих економічних відносин з прилеглими окупованими територіями з метою запобігання (зменшення обсягів) нелегального переміщення товарів до/з окупованих територій Донбасу та детінізації обігу високорентабельних підакцизних товарів.**

<sup>1</sup> *Загальна характеристика Донецької митниці ДФС* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/zabezpechennya-nadhodjen/215423.html>

<sup>2</sup> *З початку року Луганська митниця спрямувала до Держбюджету 181 млн грн* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/zabezpechennya-nadhodjen/189825.html>

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> *Звіт Луганської митниці Міндоходів про виконання Плану роботи на 2013 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/134608.htm>

Поширеною стала негативна практика нелегального переміщення товарів з/до окупованих територій так званих ДНР/ЛНР з ухиленням від сплати податків. Зокрема, найчастіше вона стосується продуктів харчування, підакцизних товарів та, передусім, вугілля.

Посилення контролю на ринку обігу підакцизної продукції дасть змогу упередити втрати державного бюджету та підвищити надходження до місцевих бюджетів підконтрольних територій.

***Довідково.** Протягом січня-вересня 2015 року співробітниками оперативного управління ГУ ДФС у Донецькій області вилучено з незаконного обігу підакцизних товарів на суму 18,9 млн грн, у тому числі тютюнових виробів на суму 2,4 млн грн, лікєро-горілчаних виробів на суму 14,4 млн грн, спирту на суму 74 тис. грн, паливно-мастильних матеріалів у кількості 93,3 т на суму 1,8 млн грн. Припинено діяльність 3 підпільних цехів з незаконного виробництва фальсифікованих лікєро-горілчаних виробів.*

Надалі, після встановлення контролю України над тимчасово окупованими територіями Донбасу, тут має бути застосований увесь комплекс заходів, необхідних для реінтегрування території конфлікту в єдиний фінансово-економічний простір.

Зокрема:

**1) реінтегрування деокупованих територій в єдиний ринок України.** З цією метою необхідно передусім створити умови для:

- відновлення безпечної економічної діяльності на великих підприємствах, що мають усталені економічні зв'язки з рештою територій України;
- нормалізації ведення підприємницької діяльності;
- відновлення торговельних відносин між деокупованою зоною та іншими територіями України;
- відновлення та реінтегрування інфраструктури в єдиний господарський комплекс;

**2) запровадження програмно-цільового фінансування проєктів з відновлення та розвитку інфраструктури районів, постраждалих від бойових дій, із залученням коштів з бюджету європейських програм регіонального розвитку для потреб відновлення Донбасу;**

**3) відновлення житлового і соціально значущого фонду<sup>1</sup> та інфраструктури Донбасу.**

Отже, основним важелем повоєнного відновлення економіки Донбасу є фінансова політика, що здійснюється в правовому полі з використанням бюджетно-податкових та грошово-кредитних інструментів.

Водночас виконання стратегічних завдань державної політики щодо забезпечення унітарності, соціально-економічного, інфраструктурного та духовного балансу країни належить не лише фінансово-економічній площині.

---

<sup>1</sup> Трагедія у місті Сватові не лише посилила значущість цього напрямку, а й поширила його на підконтрольні Україні території.

## РОЗДІЛ 9. ПРІОРИТЕТИ ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ КОНТРОЛЬОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ

*Cuius periculum, eius commodum*<sup>1</sup>.

Юридичний афоризм

### 9.1. Інституційне забезпечення

*Особливості застосування економіко-правових механізмів відновлення Донбасу в контексті вимог Угоди про асоціацію України з ЄС*

Надання економічних преференцій для окремих територій має розглядатися в контексті зобов'язань України перед ЄС щодо сфери поширення державної допомоги. Проблема полягає в тому, що державне сприяння відбудові територій, постраждалих від воєнних дій, може трактуватися як дії, несумісні з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода). Україна має протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою привести національне законодавство про державну допомогу у відповідність до вимог ЄС і створити ефективну систему контролю за наданням такої допомоги. Разом із прямою заборонаю на державне втручання законодавча практика ЄС передбачає й можливість застосування особливих режимів преференцій у виняткових випадках.

---

<sup>1</sup> Чий ризик, того й вигода – *лат.*

Згідно з українським законодавством<sup>1</sup> преференції вважаються формами державної допомоги (надання податкових пільг, відтермінування або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, списання боргів, зокрема заборгованості за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання, надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами). Водночас в Угоді існує чітке обмеження на застосування державної допомоги. Так, у статті 262 Угоди визначено, що будь-яка допомога, надана Україною чи країнами – членами ЄС із використанням державних ресурсів, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію у спосіб надання переваг окремим підприємствам чи виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням Угоди тією мірою, якою вона може впливати на торгівлю між Сторонами. Водночас відповідно до частини 2 статті 262 допомога на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями та виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці вважається сумісною з належним функціонуванням Угоди. Крім того, частиною 3 статті 262 передбачено, що допомога для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав – членів ЄС може вважатися сумісною з належним виконанням Угоди. Таким чином, створено підґрунтя для правового маневру трактування окремих законодавчих положень Угоди, застосування якого вимагає від України встановлення чіткого правового статусу територій, що постраждали від воєнних дій.

Стаття 107 Договору про функціонування ЄС визначає, що надання державної допомоги є забороненим, однак у своїй практиці Європейська Комісія може ухвалити рішення<sup>2</sup> про можливість її надання у випадках, якщо допомога не справляє несприятливого впливу на умови торгівлі та має на меті економічний розвиток регіонів із дуже низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття. Крім цього, допомога можлива для розвитку певних видів економічної діяльності (сфер економі-

<sup>1</sup> *Про державну допомогу суб'єктам господарювання* : закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. – Ст. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

<sup>2</sup> Згідно зі ст. 4 Договору про функціонування ЄС.



ки), якщо вона не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам сторін. Ці положення в контексті вторинного законодавства ЄС у сфері державної допомоги передбачають виокремлення регіонів за категоріями «А» і «С», на підставі чого визначаються максимально дозволені обсяги державної допомоги для різних потреб регіонів категорій «А», «С» тощо.

Згідно з положеннями Угоди Україна (вся територія) вважається недостатньо розвиненим регіоном (регіон категорії «А») принаймні до кінця 2020 року. У зв'язку із цим Україні дозволено виділяти максимально допустимі обсяги державної допомоги на забезпечення регіонального розвитку, оскільки формально країна відповідає параметрам, визначеним європейським законодавством.

Відповідно до Керівних принципів регіональної державної допомоги ЄС на 2014–2020 рр. (*далі* – Керівні принципи) умови статті 107(3)(а) Договору про функціонування ЄС задовольняються, якщо ВВП на душу населення є меншим або дорівнює 75 % середнього показника ЄС. За останніми статистичними даними, показник ВВП на душу населення в Україні на 88 % нижчий за середній аналогічний показник для країн ЄС.

Регіональна допомога має бути невід'ємною частиною стратегії регіонального розвитку з чітко визначеними цілями. В Україні прийнято Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року<sup>1</sup>, в якій стратегічними цілями та пріоритетними напрямками державної регіональної політики у Донецькій та Луганській областях визначено:

- вжиття комплексу заходів і процедур щодо відновлення повноцінної діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів;
- відновлення пошкодженої інфраструктури (доріг, залізничної інфраструктури, електричних і водопровідних мереж);
- відновлення та забезпечення безперебійного енерго-, газо- й водопостачання об'єктів соціальної сфери, освіти, охорони здоров'я та промисловості;

---

<sup>1</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

- відновлення роботи комунального транспорту;
- поліпшення епідеміологічної ситуації;
- задоволення соціальних потреб мешканців і внутрішньо переміщених осіб;
- залучення до відновлювальних робіт вітчизняних підприємств та організацій на основі міжрегіональної співпраці й кооперації;
- створення умов для збільшення вітчизняних та іноземних інвестицій у розбудову та реконструкцію об'єктів інфраструктури;
- максимальне спрощення адміністративних процедур, що регулюють діяльність малого й середнього бізнесу;
- створення соціально-економічних стимулів для зростання інвестиційної активності та збільшення трудової зайнятості;
- реалізацію із залученням коштів міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій проектів реабілітації промисловості, реконструкції та відновлення інфраструктури.

Головним завданням державної політики, безумовно, є стимулювання інвестиційної діяльності на територіях, що постраждали внаслідок воєнних дій. При цьому необхідно враховувати вимоги та особливості регіонального сприяння інвестиційній діяльності в ЄС.

Євросоюз виходить із того, що регіональна допомога на інвестиції не є єдиним інструментом для підтримання інвестицій і створення робочих місць у регіонах з надзвичайно низьким рівнем життя. Так, можна використовувати інші інструменти, наприклад поліпшення бізнес-середовища. Регіональна допомога на інвестиції може надаватися в різних формах, однак необхідно гарантувати, що вона не призведе до спотворення конкуренції. Якщо допомога надається у формі прямої матеріальної вигоди (наприклад, прямі субсидії, пільги, звільнення або зниження податків чи інших обов'язкових зборів), необхідно обґрунтувати, чому не застосовуються інші форми (що менше спотворюють конкуренцію), наприклад засновані на боргових інструментах (позики під низькі відсотки, державні гарантії).

Згідно з частиною 38 Керівних принципів для гарантування життєздатності інвестицій мінімальна частка допомоги реципієнта у фінансуванні проекту складає 25 %, що має сприяти зацікав-

леності одержувача допомоги. Для гарантування забезпечення інвестиціями реального та стійкого розвитку відповідної території вони мають бути збережені в ній не менше ніж 5 років (3 роки для малих і середніх підприємств) після завершення інвестиційного проекту.

Для регіонів категорії «А» Керівними принципами встановлено обмеження державного фінансування інвестицій обсягом до:

- 50 % суми відшкодованих витрат для регіонів, у яких ВВП на душу населення є нижчим або дорівнює 45 % середнього показника для країн ЄС;
- 35 % суми відшкодованих витрат для регіонів, у яких ВВП на душу населення є нижчим 60 % середнього показника для країн ЄС;
- 25 % суми відшкодованих витрат для регіонів, у яких ВВП на душу населення є нижчим або дорівнює 75 % середнього показника для країн ЄС.

Керівні принципи не застосовуються до надання державної допомоги аеропортам, сільському господарству, рибальству, енергетичному сектору (окреме регулювання). Крім того, спеціальні положення застосовуються до вугільного і транспортного секторів, а також до суднобудування, виробництва синтетичного волокна та сталеливарного виробництва. Операційна допомога, що покриває поточні витрати підприємства, зазвичай заборонена, однак вона може бути дозволена, якщо перешкоди розвитку економічної діяльності настільки серйозні й довготривалі, що лише допомога у вигляді інвестицій є недостатньою для розвитку території.

Таким чином, згідно з вимогами ЄС державна допомога дозволяється в обмежених випадках. При наданні такої допомоги необхідно узгоджувати форми та обсяги державної допомоги й залучених інвестицій. Україна віднесена до регіонів категорії «А» (з низьким рівнем економічного розвитку), тому може виділяти значні обсяги державної допомоги до 2020 року, з урахуванням обмежень, встановлених у законодавстві ЄС, однак відповідно до вимог, що висуваються до такого виду допомоги. Крім того, державна допомога для територій, що постраждали від воєнних дій, може бути визнана сумісною з належним функціонуванням Угоди, оскільки спрямовуватиметься переважно на відшкодування збитків, спричинених надзвичайними ситуаціями (воєнними діями).

Приведення законодавства України у відповідність до вимог ЄС і їх дотримання у сфері державної допомоги є однією з головних вимог при наданні допомоги ЄС Україні, зокрема для потреб відновлення Донбасу.

Сьогодні необхідно розробити й запровадити комбіновані фінансові інструменти відбудови Донбасу, що мають поєднувати кошти міжнародних організацій, прямі бюджетні видатки, залучення приватних інвестицій під державні гарантії, заохочення використання коштів фізичних осіб з подальшою компенсацією тощо. Україна потребує національного плану інвестиційного розвитку та реконструкції Донбасу, який би не суперечив вимогам Угоди.

**Для Донбасу відкриваються перспективи повернення до системи координат, за якої розбудова промислового потенціалу здійснювалася із залученням європейського інтелектуального, технологічного, фінансового та людського капіталу.** Виклики, сформовані новими політичними й економічними реаліями на Донбасі, а саме тривалим воєнним конфліктом, фізичним руйнуванням економічного потенціалу та інфраструктури, масовим переміщенням населення, загостренням соціальних проблем, вимагають реорганізації системи управління цими територіями. Водночас відповідь на ці виклики необхідно узгодити із загальними принципами трансформації системи на державному рівні.

Перспективи відновлення Донбасу залежать від успішного формування міцної конкурентоспроможної економіки. Комплексне перепрофілювання економіки регіону, а не реінкарнація старих, неконкурентоспроможних і морально застарілих виробництв має сформувати нові драйвери регіонального економічного зростання. У цьому контексті першочерговими є заходи щодо розширення міжнародного співробітництва та залучення на цій основі інвестиційних коштів у перспективні інвестиційні проекти; пріоритетного розвитку публічно-приватного партнерства; технологічної та інноваційної модернізації промислового виробництва; відбудови сучасної інвестиційно-інноваційної інфраструктури. Лише на такій основі має відбуватися реструктуризація зайнятості та створення нових робочих місць.

**Відновлення Донбасу передбачає залучення іноземних та вітчизняних інвестицій, а також отримання донорської, гума-**

**нітарної допомоги** і від держав, і від юридичних, фізичних осіб, зокрема в межах програм міжнародних організацій (наприклад, програм ООН). Залученню інвестиційних коштів має сприяти вжиття низки заходів у межах різноманітних механізмів державного регулювання економіки, а також проведення спільного з міжнародним співтовариством економіко-правового експерименту, спрямованого на відновлення Донбасу.

Інвестиційно-інноваційний потенціал перетворень в економіці Донбасу значно посилять заходи стимуляційного характеру, підстави та порядок застосування яких потрібно передбачити в межах окремих нормативно-правових актів. Пріоритетним є широке використання переваг публічно-приватного партнерства як організаційно-економічної основи побудови інвестиційної моделі взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання – приватними партнерами у виробничій і соціальній сферах регіону.

**Важливого значення для відновлення економіки Донбасу набуває донорська гуманітарна допомога.** Отримані фінансові кошти спрямовуються на відновлення основних фондів установ та організацій окремих районів Донецької та Луганської областей, а також на закупівлю обладнання, необхідного для здійснення освітньої, наукової, медичної та іншої діяльності. Водночас потребує вдосконалення організаційно-правове підґрунтя процесу отримання гуманітарної допомоги та застосування системного підходу, за якого було б встановлено підстави й порядок її отримання, прозорості обліку, звітності й розподілу отриманого майна та фінансових коштів тощо.

**Відновлення Донбасу на сучасній технологічній базі потребує відповідного інституційного середовища,** а саме створення відповідних державних і приватних інститутів, підвищення інституційної спроможності державної влади та обізнаності суспільства щодо планів розвитку тієї чи іншої території. У цих процесах мають брати активну участь наукові та аналітичні центри, а також міжнародні організації, що мають досвід реалізації складних проектів за участю широкого кола суб'єктів з різними групами інтересів. На державному рівні, зокрема з використанням аналітично-дорадчого та фінансового потенціалу міжнародних організацій, має бути сформовано систему держав-

них гарантій для інвесторів, що поліпшить умови та перспективи реалізації проектів.

*Децентралізація управління  
як чинник відновлення економічного  
потенціалу території*

Децентралізація системи управління з акцентом на розширенні економічних повноважень регіональних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування є важливим кроком до створення ефективної системи управління економікою й держави загалом. Наділення органів місцевого самоврядування Донбасу значним обсягом економічних (господарсько-фінансових) повноважень водночас означатиме й розширення сфери їх відповідальності за стан соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Реформування системи управління на засадах децентралізації на території Донбасу має враховувати специфіку умов проведення реформи порівняно з іншими регіонами. У 2014 році після розгортання воєнного протистояння та окупації частини території Донецької та Луганської областей місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування виявилися неготовими до оперативного вирішення нових завдань, що постали у зв'язку із зазначеними подіями. Понад те, певна частина місцевих керівників виявилися причетними до сепаратистських рухів. Місцеві ради втратили здатність виконувати належні їм функції й навіть проводити засідання.

Отже, виникла потреба оперативної адаптації системи управління на території Донецької та Луганської областей, що контролюється владою України, до виконання невластивих раніше функцій. Було вжито заходів щодо запровадження особливого порядку управління на цих територіях:

- Верховна Рада України у спосіб прийняття низки постанов змінила кордони окремих адміністративних районів (у Луганській області – Новоайдарівського, Слов'яносербського, Попаснянського та Перевальського районів, у Донецькій області – Волноваського, Новоазовського, Тельманівського та Артемівського районів). Це зроблено з метою впорядкування адміністративних зв'язків між окремими населеними пунктами, розірваними внаслідок проведення антитерористичної операції. Водночас створено умови для здійснення повноважень органами місцевого

самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, що знаходяться поза межами району проведення АТО, та забезпечення життєдіяльності в таких населених пунктах;

- переміщено обласні та низку районних державних адміністрацій на територію, підконтрольну українській владі. Донецька обласна державна адміністрація із 13 червня 2014 року тимчасово розташовувалася у м. Маріуполі, а з 13 жовтня 2014 року – у м. Краматорську. Луганська обласна державна адміністрація розташована в м. Северодонецьку. Із 05 березня 2015 року вони функціонують як військово-цивільні адміністрації;

- Законом України «Про військово-цивільні адміністрації»<sup>1</sup> створено умови для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення у спосіб встановлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) у районі проведення антитерористичної операції у випадку, коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання. Військово-цивільні адміністрації отримали повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- на основі зазначеного Закону створено Донецьку та Луганську обласні військово-цивільні адміністрації, 11 районних військово-цивільних адміністрацій в окремих населених пунктах, які охоплюють широку смугу території, що контролюється українською владою вздовж лінії розмежування.

На територіях Донецької та Луганської областей, підконтрольних українській владі, децентралізація системи управління відбуватиметься на спільних з іншими регіонами країни засадах. Практична реалізація реформи децентралізації ускладнена проведенням АТО, фактичними бойовими діями, руйнуванням системи транспортного сполучення й інших комунікацій між населеними пунктами.

Проте, незважаючи на проблеми війни, керівництво обласних військово-цивільних адміністрацій послідовно вирішує

---

<sup>1</sup> Про військово-цивільні адміністрації : закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

проблему формування об'єднаних територіальних громад<sup>1</sup>. У серпні 2015 року уряд затвердив перспективний план формування територій громад Луганської області<sup>2</sup>, який передбачає створення 24 спроможних територіальних громад. Розроблено та у вересні 2015 року затверджено і перспективний план формування територіальних громад Донецької області, який передбачає формування 38 об'єднаних територіальних громад, що розташовані на підконтрольній Україні території Донецької області<sup>3</sup>.

Для успішного продовження реалізації реформи децентралізації на територіях, підконтрольних українській владі, необхідно вжити насамперед таких заходів:

- провести інвентаризацію матеріальної основи розвитку територіальних громад (оцінити втрати від руйнування інфраструктури, комунальних підприємств і житла, створити реєстри об'єктів комунальної власності, оцінити ресурсний потенціал з погляду можливості відновлення об'єктів життєзабезпечення на території громад і можливості капіталізації власного ресурсного потенціалу завдяки оптимізації господарської діяльності територіальних громад);
- розробити систему правових та економічних механізмів надання державної підтримки територіальним громадам для реалізації проектів співробітництва, відновлення інфраструктури, нормалізації роботи всіх систем життєзабезпечення, зокрема у спосіб виділення коштів з Державного фонду регіонального розвитку;
- розробити механізм залучення коштів міжнародних партнерів і неурядових організацій для підтримки проектів місцевого розвитку в межах передбачених програм допомоги для відновлен-

---

<sup>1</sup> *На Донеччині* вже проходить децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zik.ua/ua/news/2015/07/05/na\\_donechchini\\_vzhe\\_prohodyt\\_detsentralizatsiya\\_zhebrivskyy\\_604731](http://zik.ua/ua/news/2015/07/05/na_donechchini_vzhe_prohodyt_detsentralizatsiya_zhebrivskyy_604731)

<sup>2</sup> *Про затвердження* перспективного плану формування територій громад Луганської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 833-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/833-2015-%D1%80#n8>

<sup>3</sup> *Про затвердження* перспективного плану формування територій громад Донецької області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 р. № 1029-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1029-2015-%D1%80>



ня цих територій. Для забезпечення координації такої підтримки необхідне потужне проектне управління, посилене постійним політичним сприянням на найвищому рівні;

- вжити заходів щодо зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади у спосіб законодавчого врегулювання питань служби в органах місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, організації навчальних програм для посадовців місцевих органів влади для належного виконання ними нових розширених повноважень, широкого залучення до роботи в місцевих органах влади волонтерів та громадських активістів, які довели свою ефективність і патріотизм під час драматичних подій на Донбасі;

- налагодити дієву комунікацію інститутів громадянського суспільства з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування, запровадити механізм широкого залучення громадськості до процесу формування та прийняття управлінських рішень, розроблення стратегічних і програмних документів з питань місцевого розвитку, забезпечення прозорості діяльності місцевих органів влади. У вирішенні цих питань доцільно використати значний досвід волонтерської діяльності.

У контексті децентралізації системи управління істотного реформування потребує бюджетно-податкова сфера, збалансованість якої визначає реальну спроможність адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів самостійно вирішувати питання економічного та соціального розвитку.

**Соціально-економічне відновлення територій має відбуватися в умовах бюджетної децентралізації**, яка разом із забезпеченням ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку Донбасу потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності й визначення відповідальності.

Першочерговими кроками наразі мають стати, зокрема, такі.

1. Прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади й визначення функцій місцевих громад.

2. Визначення прав і повноважень органів місцевого самоврядування і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад.

3. Уточнення положень чинного законодавства, що визначають порядок реалізації делегованих повноважень органів дер-

жавної виконавчої влади, зокрема в соціальній сфері, наданих органам місцевого самоврядування для їх реалізації на відповідній підвідомчій території, встановлення в Бюджетному кодексі України відповідальності розпорядників бюджетних коштів за несвоєчасне й неповне фінансування делегованих повноважень, а також надання органам місцевого самоврядування права щодо їх реалізації в межах коштів, виділених із державного бюджету.

4. Розроблення й затвердження державних соціальних стандартів.

5. Запровадження дієвої системи податкових стимулів забезпечення розвитку регіону у спосіб звільнення підприємств від сплати податків і зборів на строк, необхідний для відновлення виробничого процесу.

6. Закріплення на період відновлення економіки Донбасу (але не менше, ніж на п'ять років) правової норми щодо зарахування в повному обсязі до місцевого бюджету основних загальнодержавних податків (податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб), а в поствідновлювальний період (орієнтовно 10 років) – зарахування до місцевих бюджетів 70 % зазначених податків.

7. Застосування на територіях Донбасу, звільнених від незаконних військових формувань, процедури податкового компромісу, передбаченого Законом України № 63-VIII від 25.12.2014 року, строком на два роки.

8. Спрямування коштів екологічного податку на відновлення екологічної інфраструктури та модернізації підприємств Донецької та Луганської областей.

9. Звільнення суб'єктів підприємництва від сплати податку на нерухомість, земельного податку, об'єкт оподаткування якого знаходиться на окупованій території або на звільненій території та потребує значного часу на його відновлення.

10. Забезпечення фінансування відновлення інфраструктури регіону (доріг, залізничної інфраструктури, електро- й водомереж) за кошти державного бюджету та залученої фінансової допомоги від західних партнерів і міжнародних фінансових організацій.

11. Відновлення митного контролю над східним кордоном і податковими інструментами стимулювання звільнених територій.

12. Формування дієвої системи контролю за ефективним використанням бюджетних ресурсів.

13. Погашення органами Державної казначейської служби України всієї наявної кредиторської заборгованості перед підприємствами всіх форм власності, у тому числі за рішенням суду.

14. Відновлення роботи органів Державної казначейської служби України та забезпечення виплати всіх видів соціальної допомоги та пенсій, а також погашення утвореної заборгованості перед населенням.

15. Забезпечення пріоритетності соціальної підтримки громадян похилого віку, інвалідів, багатодітних сімей.

16. Розроблення механізму компенсації майнової шкоди, завданої фізичним та юридичним особам на території Луганської та Донецької областей під час воєнних дій.

Світовий досвід засвідчує, що загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається не лише ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, наявністю чи відсутністю регулюючих податків, частками доходів і витрат центрального уряду, обсягом і способами надання фінансової допомоги, а насамперед збалансованою системою нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу.

Період посткризового відновлення диктує специфічні вимоги, які обумовлюють необхідність реформування всіх складників державного управління. Формування нових контурів адміністративних і фінансових повноважень Донбасу передбачають побудову економічно обґрунтованої системи державних фінансових, інвестиційних і соціально-економічних стимулів для позитивних структурних зрушень. Світова практика доводить, що найефективнішими стали реформи, в яких було чітко узгоджено взаємозв'язок цілей і завдань державної політики, їх системність і прозорість.

Формування об'єднаних територіальних громад зі зміцненим місцевим бюджетом, можливістю отримати прямі субвенції з державного бюджету на соціальну сферу, дотації та гранти міжнародних організацій на реалізацію планів соціально-економічного розвитку, фінансову підтримку на формування інфраструктури має стати потужним механізмом нормалізації суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації на території Донбасу, створення

належних умов для надання всього спектра адміністративних і соціальних послуг громадянам, відновлення всіх систем життєзабезпечення населених пунктів і територій.

### *Стимулювання публічно-приватного партнерства*

Подолання руйнівних наслідків воєнних дій на Донбасі та відновлення розвитку національної економіки значною мірою залежить від результативності поєднання міжнародного та національного, державного та приватного фінансового потенціалу. Українське законодавство передбачає можливі форми реалізації спільних публічно-приватних проєктів. Широке застосування провідних фінансових інструментів публічно-приватного партнерства (*Public-Private Partnership*) з метою відбудови територій, постраждалих від воєнних дій, може стати потужним імпульсом для масштабного впровадження у практику таких механізмів для України загалом.

Реалізація проєктів публічно-приватного партнерства в окремих районах Донецької та Луганської областей з урахуванням запропонованих змін до положень окремих актів чинного законодавства України має бути орієнтована на досягнення таких результатів:

- відновлення дорожньо-транспортної інфраструктури регіонів, зокрема будівництво та/або забезпечення експлуатації автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів тощо на засадах договору концесії;
- забезпечення розвитку металургійної та інших галузей промисловості у спосіб впровадження у виробництво наукоємних розробок та виготовлення високотехнологічної продукції;
- активізацію житлового будівництва за такими напрямками, як нове будівництво в населених пунктах із високою часткою зруйнованого житла; відновлення будівель, придатних для подальшої експлуатації; будівництво житла для громадян України – внутрішньо переміщених осіб;
- відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної інфраструктури (заклади освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо);
- створення передумов для розвитку сільської інфраструктури, зокрема з перероблення та зберігання продукції агропромис-

лового комплексу (переробних підприємств, зерносховищ, плодово-овочевих баз, ферм, складів тривалого зберігання продуктів харчування тощо);

- забезпечення ефективного використання природних об'єктів (зокрема, водних) на засадах договору концесії, що створить додаткові умови для посилення контролю за якістю водокористування;
- модернізацію, реконструкцію, оновлення й технічне переоснащення водопровідних споруд і споруд для приймання, пропуску, відведення та очищення стічних вод;
- створення передумов для стимулювання економії свіжої води в найбільш вододефіцитних районах Донбасу переважно на засадах концесійного механізму, використання якого сприятиме впровадженню ресурсощадних технологій;
- вирішення проблеми утилізації промислових відходів у спосіб їх використання як основи для виробництва ґрунтосилікатів (високоєфективних бетонів для дорожнього та спеціального будівництва на основі використання промислових відходів), а також побутового й виробничого сміття (зокрема, зруйнованих конструкцій) завдяки будівництву сміттепереробних міні-заводів.

Підвищенню ефективності реалізації проектів публічно-приватного партнерства та посиленню гарантій для інвестицій приватних партнерів має сприяти податкова реформа, а саме зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати і спрощення податкового адміністрування. При цьому має бути забезпечено стабільність податкового законодавства України, що підвищить зацікавленість інвесторів у реалізації партнерських проектів.

Доцільно також розширити сферу застосування публічно-приватного партнерства завдяки поширенню відповідних форм співробітництва на житлове будівництво та реконструкцію зруйнованого житлового фонду Донбасу; відтворення лісів і проведення агролісомеліоративних заходів тощо.

Найприйнятнішою формою публічно-приватного партнерства може стати концесійний механізм співпраці. Власне, сьогодні варто реалізувати давню ідею виконання робіт з реконструкції та ремонту автомобільних доріг і дорожньої інфраструктури на концесійній основі. Вирішення цього завдання вимагає вдосконалення правового регулювання діяльності з будівництва та реконструкції автомобільних доріг і дорожньої інфраструктури.

Нарощуванню обсягів приватного інвестування в будівництво та реконструкцію автомобільних доріг, а також дорожньої інфраструктури на території Донбасу сприятимуть економіко-правові стимули на період відновлення економіки Донбасу, але не менше ніж на п'ять років.

У разі розширення фінансової спроможності державного та місцевих бюджетів на законодавчому рівні потрібно передбачити таке:

- утворення державного й територіальних дорожніх фондів зі стабільними джерелами наповнення;
- звільнення суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють діяльність із будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг, виробництва ґрунтосилікатів, від оподаткування податком на прибуток підприємств;
- часткове звільнення, розстрочення та/або відстрочення сплати концесійних платежів для суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють концесійну діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг;
- розроблення механізмів надання державних і місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства будівництва та реконструкції експлуатації нових автомобільних доріг; дорожньо-транспортної інфраструктури на територіях, постраждалих від воєнних дій. Перспективним напрямом розвитку відносин публічно-приватного партнерства може стати концесійне природокористування, яке отримало широке поширення у країнах Західної Європи та США. Пріоритетного характеру мають набути партнерські відносини з економічного стимулювання відновлення стану природних об'єктів, зокрема земель і водних об'єктів, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту. Тому доцільно опрацювати норми чинного законодавства України в контексті:
- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які власним коштом вживають заходів щодо охорони земель та обмежень у їх використанні, передбачених документацією із землеустрою у сфері охорони земель, та заходів, передбачених загальнодержавними й регіональними програмами використання та охорони земель;

- виділення коштів з державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;
- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель;
- звільнення від оподаткування земельним податком земельних ділянок будь-якого цільового призначення, що зазнали забруднення внаслідок збройного конфлікту й тимчасової окупації;
- забезпечення права орендаря вимагати звільнення його від орендної плати у разі вжиття заходів щодо відновлення стану орендованої земельної ділянки, якщо стан земельної ділянки погіршився внаслідок збройного конфлікту тощо.

Використання механізмів публічно-приватного партнерства дозволить вирішити низку соціально-економічних, інфраструктурних і житлово-комунальних питань відновлення Донбасу.

Критерієм успішності реалізації різних форм публічно-приватного партнерства має стати відновлення, модернізація та підвищення ефективності виробництва продукції товарів і послуг, важливих для розвитку регіональної економіки. Водночас держава не повинна зосереджувати увагу виключно на фіскальних чинниках стимулювання публічно-приватного партнерства.

Останнє має стати основною альтернативою прямих бюджетних витрат. Своєю чергою, приватний капітал повинен усвідомлювати і перспективу отримання доходу в результаті партнерства, і суспільну відповідальність за його результати.

### *Формування та розвиток індустріальних, енергетичних і технологічних парків на території Донбасу*

Встановлення спеціального порядку та умов здійснення господаювання в окремих районах Донецької та Луганської областей передбачено положеннями Проекту закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності». Водночас пришвидшення відновлення різних галузей економіки Донбасу можливе у спосіб використання переваг інвестиційно-інноваційної інфраструктури, функціонування

якої організовано у форматі технологічних, індустріальних і наукових парків.

На сьогодні нормативно-правова основа функціонування таких парків представлена відповідними законодавчими актами, втім, підготовлені зміни й доповнення до них значно посилять ефективність реалізації спільних з державою, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами й установами інвестиційних та інноваційних проектів.

Ефективність технологічних, індустріальних і наукових парків підтверджується прикладами зі світової практики, і їх успішне функціонування на території Донбасу може забезпечити розвиток:

- наукових досліджень та експериментальних розробок, а також виведення інноваційних продуктів на ринок, залучення інвестицій у наукоємні види діяльності й послуг (на базі функціонуючих наукових установ і вищих навчальних закладів);
- пріоритетних галузей економіки: паливно-енергетичного комплексу, чорної металургії, хімічної промисловості, машинобудування, що забезпечують основні надходження до державного та місцевих бюджетів на базі промислових майданчиків підприємств регіону;
- альтернативної енергетики на базі вугільних шахт, а саме метанової енергетики – на діючих шахтах, функціонування яких визнано доцільним; вітроенергетики (наземної й підземної) – на шахтах, виробничий комплекс яких не зазнав значних руйнувань. Вказане забезпечить перебудову енергетичного сектору економіки Донбасу з використанням енергоефективних технологій («зелена» енергетика);
- сонячної та вітрової енергетики в сільській місцевості у спосіб розміщення відповідних установок на необроблюваних землях;
- технології газифікації вугілля та його перетворення на рідке паливо, що стимулюватиме розвиток хімічної галузі й вирішення проблеми ресурсного забезпечення її підприємств;
- будівництва газогенераторних установок для забезпечення технологічними газами підприємств хімічної галузі;
- виробництва енергії з біомаси, що створить передумови для задоволення локальних потреб в енергії. Зокрема, інвестиційні



проекти з розвитку виробництва біодизелю й біоетанолу можуть бути реалізовані на базі сільськогосподарських підприємств безпосередньо в зоні виробництва біоенергетичної сировини.

Варто зазначити, що організація функціонування технологічних, індустріальних і наукових парків на території Донбасу вимагає реалізації таких економіко-правових заходів:

- відновлення фінансової підтримки проектів технологічних парків, передбаченої Законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», як безвідсоткового кредитування проектів технологічних парків, повної або часткової компенсації відсотків за кредитами технологічних парків;

- надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної сфери (на період не менше ніж п'ять років), що працюватимуть в інвестиційних зонах і реалізовуватимуть інвестиційні проекти в пріоритетних галузях економіки Донбасу, як звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств і податком на додану вартість, а також сплати земельного податку (за умови надання такими суб'єктами розгорнутого бізнес-плану та розкриття джерел фінансування інноваційних для України продуктів);

- закріплення в законах України «Про наукові парки», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про індустріальні парки» правових норм, відповідно до яких інвестори на весь період реалізації інвестиційного проекту в пріоритетних галузях економіки Донбасу звільнятимуться від оподаткування ввізним митом наукового, лабораторного й іншого дослідницького обладнання, комплектуючих і матеріалів, необхідних для виконання проектів за умови відсутності вітчизняних аналогів.

Відповідні суми у вигляді економії коштів завдяки повному чи частковому звільненню від сплати податків і митних платежів спрямовуватимуться на пришвидшення реалізації інвестиційно-інноваційних проектів. Контроль за витрачанням цих коштів покладатиметься на органи Державної фіскальної служби.

Запровадження запропонованих заходів (на період до 2020 року) зумовить:

- *у соціальній сфері:*
  - підвищення попиту на висококваліфіковані робітничі кадри та наукові кадри вищої кваліфікації;
  - розвиток системи професійної підготовки та перепідготовки робітничих кадрів, розширення можливостей професійної самореалізації;
  - створення нових робочих місць, зокрема більш високої якості, у розрахунку 200–400 нових робочих місць за рік на один технологічний парк (з огляду на попередню практику їх функціонування)<sup>1</sup>. На створення одного робочого місця необхідно в середньому 50 тис. грн, отже, витрати на створення одного технологічного парку становитимуть близько 10–20 млн грн на рік;
  - зростання доходів працівників базових галузей спеціалізації регіону, попередження відпливу цих працівників в інші регіони;
  - розвиток творчої ініціативи молоді, її участь у вирішенні питань, пов'язаних з науковим пошуком, винахідництвом і раціоналізаторством;
- *в економічній сфері:*
  - наближення частки інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств Донецької та Луганської областей до середнього показника для європейських країн;
  - інтенсифікація процесу промислового освоєння інноваційної продукції завдяки зміцненню зв'язків, налагодженню комунікацій та організації взаємовигідного співробітництва між наукою, освітою та виробництвом завдяки чому досягатиметься синергетичний ефект від їх спільної діяльності;
  - зростання частки продукції, виготовленої в інвестиційних зонах, у загальному обсязі інноваційної продукції промисловості регіону до 30 %;
  - нарощення експортного потенціалу регіону в 2-2,5 рази завдяки зростанню частки продукції високого ступеня пе-

---

<sup>1</sup> Мазур А. А. Технологічні парки України: цифри, факти, проблеми / А. А. Мазур, С. В. Пустовойт // Наука та інновації. – 2013. – Т. 9. – № 3. – С. 69.

рероблення, виготовленої в інвестиційних зонах і призначеної для експорту на ринки країн ЄС, США, Канади, країн Близького Сходу та ін.;

– зростання кількості інноваційних проектів, реалізація яких дозволить суттєво збільшити надходження до державного та місцевого бюджетів (у середньому щорічно близько 90 млн грн у розрахунку на один технологічний парк) та «перекрити» державні пільги (у середньому щорічно рівень державної підтримки становить близько 20 млн грн на один технологічний парк). Такі надходження мають бути спрямовані на підвищення добробуту населення, забезпечення повернення вкладених в інновації коштів і подальше фінансування інноваційного відновлення економіки регіону.

## 9.2. Галузево-секторальні пріоритети

### *Відновлення і модернізація економічної, транспортної та соціальної інфраструктури*

З необхідністю відновлення території, економіка та інфраструктура яких зруйновані в результаті збройних конфліктів, стикалися багато держав. Тільки в ХХ ст. у цій ситуації опинилися країни Європи, СРСР, Японія, Ліван (Бейрут), В'єтнам, Іран, а нині – Російська Федерація (Чечня), Грузія, Азербайджан, Балканські країни, Афганістан та Ірак<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Post-conflict Reconstruction in Japan, Republic of Korea, Vietnam, Cambodia, East Timor and Afghanistan* / ed. by N. Rham-Azimi, M. Fuller, H. Nakayama. – Geneva: United Nations, 2003; *World Bank Group Response to Post Conflict Reconstruction in Kosovo: General Framework For an Emergency Assistance Strategy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.worldbank.org/html/ext-dr/kosovo/kosovo\\_st.htm](http://www.worldbank.org/html/ext-dr/kosovo/kosovo_st.htm); *Bosnia and Herzegovina 1996-1998 Lessons and Accomplishments: Review of the Priority Reconstruction and Recovery Program and Looking Ahead Towards Sustainable Economic Development: Working Paper* / European Union and the World Bank, May 1999, Donors Conference; *Jennings R. S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Post-war Iraq* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://origin.usip.org/pubs/peaceworks/pwks49.pdf>; *Этнополитический конфликт: пути трансформации. Настольная книга Бергхофского центра* / пер. с англ. под ред. В. Тишкова, М. Устиновой. – М. : Наука, 2007. – 583 с.; *Бодвиг К. Ситуация после завершения межнационального конфликта: проблемы организации системы социальной защиты населения в странах с переходной экономикой* : сб. мат.-лов по вопросам соц. обеспеч. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/sp>

Світовий досвід вирішення проблем реабілітації територій, постраждалих від бойових дій, дозволяє визначити основні методологічні принципи постконфліктного відновлення:

- розумна мінімізація витрат, за якої економія на ресурсах не повинна домінувати над пріоритетами постконфліктного відновлення;
- поєднання нового будівництва з відновленням і реконструкцією існуючих об'єктів на основі критерію ефективності інвестицій;
- гнучкість територіального планування, насамперед щодо мережі поселень;
- етапність і перманентне вдосконалення програм постконфліктної реабілітації;
- співробітництво урядових і незалежних експертів, партнерство місцевих органів управління з громадянським суспільством (громадськими організаціями), міжнародними фінансовими інститутами та зарубіжними донорами.

Вирішення завдання відновлення і модернізації економічної та соціальної інфраструктури Донбасу потребує визначення таких обов'язкових пріоритетів.

**Відновлення житлового фонду** залежно від ступеня пошкодження житла має здійснюватися за двома напрямками – нове будівництво у населених пунктах з високою часткою зруйнованого житла та відновлення будівель, придатних для подальшої експлуатації. Базове вирішення житлової проблеми відноситься до функцій держави, проте фінансування доцільно комбінувати: залучати кошти державного і місцевих бюджетів, приватних структур, міжнародних донорів та населення. Прикладом взаємодії міжнародних донорів, місцевої влади та громадських організацій є підписання Угоди між ЄС та Дніпропетровською областю про надання гранту в розмірі 37,5 млн грн на реставрацію та ремонт житлових приміщень для ВПО. Проект реалізовується Благодійним фондом «Допомога Дніпра» за підтримки Дніпропетровської ОДА, яка надає визначені робочою групою приміщення для розселення ВПО. У рамках проекту закінчується відбудова 15 комунальних та державних об'єктів для тимчасового проживання 2 тис. ВПО.

**Відновлення енергопостачання** має здійснюватися виходячи з особливостей енергетичної системи та наявних джерел енерго-

генерації. Вибір базової моделі реабілітації електропостачання (відновлення системи або формування нової) залежить від техніко-економічних параметрів та ефективності доконфліктної енергетичної системи, ступеня її руйнування, економічних можливостей країни та інших чинників.

**Питне водопостачання** належить до першочергових пріоритетів. У випадках, коли відновлення доконфліктних водних джерел і водорозподільних мереж є неможливим або вимагає тривалого періоду, потрібно створювати нові локальні системи водопостачання з переважним використанням (за наявності) підземних джерел, що не потребують додаткових витрат на очищення. На серйозну увагу заслуговує відновлення і реконструкція каналізаційних систем, утилізація сміття (виробничого й побутового, зокрема зруйнованих конструкцій). Слід проаналізувати можливість будівництва в регіоні кількох сміттєпереробних міні-заводів.

Відновлення водопостачання та водовідведення передбачає: відновлення інфраструктури і збільшення потужності систем водопостачання та водовідведення, залучення додаткового персоналу та обладнання, необхідного для надання належних послуг з водопостачання та водовідведення; здійснення наукових досліджень та проектно-конструкторських робіт для диверсифікації джерел водопостачання та модернізації водоочисних споруд.

**Відновлення транспорту та зв'язку**<sup>1</sup>, системи управління ними, обсягів експортно-імпортних перевезень, логістики перевезень і транзитного потенціалу Донбасу залежить від припинення воєнних дій та успішності реалізації економічного, структурного, інституційного та технологічного реформування галузі. Інтенсифікація відновлення зруйнованих та пошкоджених об'єктів транспорту та зв'язку є доволі ризиковим і високовитратним процесом, а його стримування – загрозою економічній та соціальній безпеці регіону, що посилює процес дезінтеграції, призводить до зупинки промислових підприємств, порушення бізнес-зв'язків, а, отже, значного зростання цін на товари та послуги через високі ризики та витрати на транспортування.

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 38-43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

Загальний підхід до відновлення транспортної інфраструктури має визначатися виходячи з її фактичного стану, ступеня моральної зношеності, масштабів постконфліктних територій, функціонального призначення (місця в міжнародному та регіональному поділі праці), середньо- і довгострокових економічних пріоритетів держави.

Відновлення *автомобільних доріг* за своєю пріоритетністю (черговістю), як правило, превалює над іншими завданнями в галузі транспортної реабілітації. При цьому економічні витрати на відновлення старих доріг навіть у разі їх оптимізації часто порівнюювані з вартістю будівництва нових. На відміну від автомобільних доріг практично всі інфраструктурні об'єкти *залізниць* відносяться до відповідальності держави, хоча деякі з них у перспективі можуть бути передані у приватне управління. Потрібне відновлення (будівництво) залізничних станцій і вокзалів, маневрених вузлів, запасних шляхів, вантажно-розвантажувальних пунктів, а також підприємств з обслуговування колії і транспорту. Серед завдань у сфері *повітряного транспорту* першочерговим є відновлення вертолітного сполучення, що не потребує дорогої інфраструктури і може бути швидко налагоджено.

Відновлення функціонування транспорту та зв'язку на Донбасі має ґрунтуватися на ідеях інтеграції до системи міжнародних транспортних коридорів та транс'європейської транспортної мережі. Перспективи входження до європейської інфраструктурної мережі стануть стимулом формування високорозвиненої економіки Донбасу, сприятимуть залученню інвестицій, інтеграції з регіонами країн ЄС, що істотно посилить позиції України на ринку транспортних послуг та зв'язку. Реалізація ідеї передбачає здійснення структурної, інституційної, організаційної, технічної та технологічної модернізації цієї сфери з метою формування нової моделі на принципах ефективності, екологічності, мультимодальності, відповідності європейським технічним стандартам якості та безпеки.

До стратегічних пріоритетів відновлення та розбудови конкурентоспроможної мережі транспорту й сучасної системи зв'язку належать:

- запровадження механізму оцінювання потреб східних регіонів у відбудові об'єктів транспортної інфраструктури, забезпечення координування роботи Укрзалізниці, Укравтодору з

місцевими органами влади з питань відновлення транспортного сполучення на Донбасі та забезпечення реінтеграції регіону з іншою частиною країни;

- забезпечення відбудови першочергового порядку об'єктів транспортної інфраструктури, від функціонування яких залежить досягнення короткострокових і середньострокових пріоритетів розвитку Донбасу та задоволення першорядних потреб звільнених територій, з особливим акцентом на відновленні базових послуг та створенні умов для повернення населення, відновлення життєдіяльності регіону;

- розроблення генеральних планів розбудови залізничних та автомобільних доріг Донецької та Луганської областей на середньострокову і довгострокову перспективу з урахуванням зміни обсягів вантажопотоків та напрямків їх руху внаслідок переформатування структури виробництва на Донбасі після закінчення бойових дій, формування нової логістики транзитних та зовнішньоторговельних перевезень з урахуванням ускладнення торговельно-економічних відносин з Росією та необхідності інтеграції національної транспортної системи до європейської транспортної системи;

- першочергове відновлення безпечного режиму функціонування основних залізничних вузлів на підконтрольній Україні території (Краматорськ, Слов'янськ, Костянтинівка, Красний Лиман, Маріуполь, Красноармійськ, Кондрашівська-Нова), що посилюватиме інтегративні міжгалузеві коопераційні зв'язки між суб'єктами підприємництва та створюватиме необхідні умови для переміщення людей на основі реалізації європейських норм безпеки перевезень, енергозбереження, дотримання технічних регламентів та нормативів екологічності;

- формування Донецького регіонального центру управління рухом залізничного транспорту, функцією якого буде моніторинг (на основі мікропроцесорних систем) руху поїздів та їх оперативне управління в режимі реального часу, що дасть змогу оптимізувати кількість диспетчерських дільниць, збільшити швидкість руху поїздів, досягти економії фінансових та людських ресурсів;

- забезпечення перерозподілу локомотивів між залізницями для їх використання на найбільш напружених дільницях, у тому числі на Донецькому і Луганському напрямках руху, з урахуван-

ням потреб промисловості та енергетичного комплексу України особливо у зв'язку із початком осінньо-зимового періоду; вчасне виконання позапланових видів ремонту локомотивів для якнайшвидшого включення їх у перевізний процес;

- оновлення рухомого складу Укрзалізниці всіх різновидів з урахуванням необхідності організації безперервного транспортного сполучення Донбасу з іншою частиною країни, прискорення оновлення локомотивного і вагонного парку з розміщенням замовлень переважно на вітчизняних машинобудівних підприємствах, спрямування на ці цілі коштів, залучених під державні гарантії;

- забезпечення поступового нарощування транзитного потенціалу регіону у спосіб формування сучасної транспортно-логістичної інфраструктури відповідно до європейських стандартів, що передбачає пріоритетний розвиток логістичних центрів складування, перероблення та сортування вантажів (у населених пунктах Артемівськ, Слов'янськ, Селідово, Новоазовськ, Мангуш, Володарське), а також вдосконалення технологій перевезень за принципами логістичних товаропровідних систем; надання послуг за принципом «єдиного вікна», що передбачає взаємодію портів, залізничного та автомобільного транспорту;

- вжиття заходів щодо збереження дорожнього покриття, яке руйнується внаслідок порушення водіями та перевізниками правил обмеження пересування великовагового та великогабаритного автотранспорту на автошляхах Донецької і Луганської областей, а також локалізації новоутворених деформацій (коліїності, просідання, здилблення, сітки тріщин) на стратегічних автошляхах, що збігаються з європейськими коридорами: М-03 «Київ – Харків – Довжанський» та М-14 «Одеса – Мелітополь – Новоазовськ»;

- забезпечення оптимізації мережі маршрутів та корегування кількості міжміських і міжобласних рейсів автотранспорту як альтернативного залізничному транспорту способу пересування пасажирів громадським транспортом для забезпечення потреби населення в перевезеннях у напрямку східного регіону країни та в самому регіоні (за можливістю);

- активне впровадження інтегрованих транспортних систем (*Intelligent Transport System – ITS*), поширених в країнах ЄС, Японії, Китаї, США, що забезпечують вищий рівень безпеки предме-



ту транспортування, оскільки надають інформацію про його рух та місцезнаходження в режимі реального часу;

- реконструкція інфраструктури Маріупольського морського порту (причальної лінії, контейнерних терміналів, перевантажувальних комплексів, складів, залізничних шляхів та устаткування);

- відновлення, реконструкція чи будівництво аеропортів («Маріуполь», «Сєвєродонецьк»), відбудова об'єктів аеропортового господарства (будівель, злітно-посадкових смуг, термінальних комплексів), оновлення парку літаків, інтеграція в європейські авіаційні структури та зміцнення авторитету України як авіаційної держави за умови реалізації заходів щодо гарантування безпеки польотів.

З метою повномасштабної інтеграції населення у єдиний інформаційно-комунікаційний простір країни необхідно швидко **відновлення телекомунікаційної мережі**. Поштова служба має бути відновлена у всіх населених пунктах. Це вимагає будівництва/відновлення: у містах і районних центрах поштамтів, в селищах і великих селах – поштових відділень, у малих населених пунктах – поштових агентств, що надаватимуть послуги кільком населеним пунктам.

**Осучаснення соціальної сфери** включає відновлення об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури і спорту. Система охорони здоров'я повинна поєднувати регіональні лікувально-діагностичні центри (ЛДЦ), районні та спеціалізовані лікарні (зокрема, пологові будинки, дитячі лікарні, центри реабілітації інвалідів, туберкульозні та шкірно-венерологічні диспансери), районні поліклініки (включно з дитячими), амбулаторії та фельдшерсько-акушерські пункти, станції швидкої допомоги, санітарно-епідеміологічні станції, аптеки. Відновлення об'єктів освіти має охоплювати: дитячі дошкільні заклади, початкові й середні школи, професійно-технічні училища, середні спеціальні навчальні заклади, центри дитячої постконфліктної психологічної реабілітації. До психологічної реабілітації дітей можуть і повинні бути залучені відповідні міжнародні організації, зокрема ЮНІСЕФ має великий досвід роботи в даній сфері. Відновлення більшості об'єктів культури і спорту за всієї їх важливості належить до завдань адаптаційного етапу.

Вихід з кризового стану соціальної інфраструктури Донбасу має бути забезпечений на основі інноваційних перетворень та підвищення ефективності функціонування всіх її галузей. Належний розвиток цієї сфери дозволить повноцінно використати потенціал регіону, підвищить соціальну мобільність населення, а також скерує соціальну політику в напрямі сталого розвитку.

Першочерговим пріоритетом тут є збільшення внеску галузей соціальної інфраструктури (освіти, охорони здоров'я, культури, комунального господарства і житлового забезпечення) в економічне зростання, підвищення добробуту і розвиток людського капіталу. Основоположними принципами є диференційований регіональний підхід до удосконалення структури соціальних галузей, збалансування її з потребами населення, розширення масштабів надання послуг за якісними і кількісними характеристиками, доступність мережі соціально важливих галузей, невідкладного відновлення критичних інфраструктурних сфер, зокрема водопостачання та водовідведення. Критерієм зазначеного підходу є врахування специфіки розселення мешканців Донбасу в населених пунктах, що відрізняються за ступенем руйнування поселенської мережі.

До головних чинників, що одночасно мають політичний та економічний характер, слід віднести стандарт відновлення, оскільки бажаний рівень постконфліктної реабілітації повинен бути досяжним і відповідати фінансовим, матеріально-технічним та кадровим можливостям країни.

Світовий досвід реабілітації постконфліктних територій свідчить, що на початковому етапі реабілітаційних робіт переважна частина державних фінансових витрат (понад 90 %) буде спрямовуватися на відновлення й реконструкцію систем життєзабезпечення та інфраструктури. Значна частка інвестицій у відновлення систем життєзабезпечення та інфраструктурних об'єктів є також інвестиціями у виробничу інфраструктуру. Необхідно виокремити дві форми участі держави у фінансуванні постконфліктної реабілітації: непряме фінансування (надання іноземним і національним (державним і приватним) компаніям пільг і преференцій, зокрема податкових і цінових, та прямі державні інвестиції в реабілітацію постконфліктних територій.

Програма відновлення та розвитку Донбасу має стати національним проектом комплексної модернізації економіки та інфра-

структури України. Для її успішної реалізації повинні бути залучені не лише державні кошти і міжнародна допомога, а й мобілізовані ресурси українського бізнесу. Для цього в найкоротші терміни має бути сформований пул будівельних, логістичних, транспортних, машинобудівних, інжинірингових, фінансових компаній, що можуть запропонувати комплексне рішення для відновлення і модернізації регіону, зокрема за наступними напрямками:

- розроблення енерго- та ресурсоощадних технологій виробництва бетонів для промислового, цивільного та дорожнього будівництва;
- розроблення архітектурно-планувальних і конструктивних рішень, технологій зведення модульних мобільних будинків, житлових багатоповерхових будинків соціальної групи на основі принципів енергоощадності;
- проектні компонувальні рішення та технології зведення спеціальних споруд з використанням вискоєфективних матеріалів з підвищеними характеристиками щодо сприйняття ударних динамічних навантажень;
- комплекс геотехнічних досліджень стосовно сприйняття будівлями та спорудами сейсмічних та інших динамічних навантажень;
- створення вискоєфективних технологій реконструкції та відновлення експлуатаційних характеристик будівель і споруд в особливих умовах;
- створення програмно-апаратних засобів логістичного супроводу діяльності будівельного комплексу відновлюваного регіону;
- енерго- та ресурсоефективна реконструкція систем житлово-комунального господарства регіону.

### *Розбудова промисловості*

**Оцінка ефективності діючих заходів і пріоритети державної політики щодо компенсації втрат у промисловості.** Відсутність чіткої оцінки масштабів руйнувань, тривалість ситуації невизначеності та продовження фізичного руйнування на значній частині території Донецької та Луганської областей не дозволяють точно оцінити негативний ефект для економіки України. Однак уже сьогодні виникає потреба у проведенні аудиту та ідентифіка-

ції втрачених та пошкоджених комплексів та об'єктів і в розробці механізмів компенсації втрат у промисловості.

Для стабілізації ситуації та забезпечення нормальної роботи промисловості уряд, Президент та місцеві органи влади започаткували низку ініціатив. Так, за оперативними даними з серпня 2014 року в Донецькій області було відновлено 7068 об'єктів на загальну суму 74,7 млн грн, у тому числі 1 промисловий об'єкт (цех № 2 ПАТ «Краматорський завод важкого станкобудування») на суму 6,1 млн грн<sup>1</sup>.

Триває робота щодо реформування вугільної галузі. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України 23 квітня 2015 року представило *Програму реформування роботи державних підприємств вугільної галузі*, ключовими завданнями якої є створення безбиткових, інвестиційно привабливих державних вугільних компаній; консервація та/або ліквідація всіх державних шахт, відпрацювання запасів яких є економічно недоцільним з обов'язковим працевлаштуванням та перенавчанням працівників; оптимізація непрофільних активів вугільної галузі; скорочення чисельності працівників вугільної галузі на всіх етапах оптимізації роботи державних підприємств вугільної галузі<sup>2</sup>. Із 35 державних шахт, що залишилися на контрольованій урядом території, Програмою передбачено консервацію 5, ліквідацію 6 та оптимізацію 24 шахт.

Для забезпечення соціального захисту працівників шахт, які ліквідовуватимуться, Кабінет Міністрів України затвердив Розпорядження «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції створення системи соціальної підтримки працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації)» від 14 травня 2015 року № 453-р, у якому уточнено термінологію та продовжено терміни вжиття заходів із соціальної підтримки працівників.

---

<sup>1</sup> Дані департаменту економіки Донецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donoda.gov.ua/?lang=ru&ec=02.03.09&iface=Public&cmd=view&args=id:26705>

<sup>2</sup> 6 міфів підготовки до зими [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://energyreform.uacrisis.org/>

Крім того, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України підготувало Проект *концепції Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки*<sup>1</sup> та Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки»<sup>2</sup>. Реалізація програми передбачає здійснення ефективної реструктуризації вугільної галузі, збільшення обсягів видобутку вугілля у спосіб оптимізації державної підтримки, забезпечення самокупності видобутку вугілля і поетапне скорочення до 2020 року державної підтримки до мінімального обсягу. При цьому вже у II півріччі 2016 року планується переведення підприємств вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим і, відповідно, скасування державної підтримки на собівартість вугільної продукції.

З метою реалізації державної політики з питань відновлення Донецької та Луганської областей Постановою КМУ від 26 листопада 2014 року № 655 створене *Державне агентство з питань відновлення Донбасу*, основними завданнями якого, зокрема, є вжиття заходів з відновлення об'єктів промисловості, соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем життєдіяльності населених пунктів Донецької та Луганської областей, що зазнали пошкоджень у результаті проведення АТО. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про передачу частини бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України на 2015 рік» від 12 серпня 2015 року № 823-р для забезпечення функціонування Державному агентству з питань відновлення Донбасу було передано 4107,7 тис. грн.

Ефективній реалізації державної політики в регіоні сприятиме утворення відповідно до Указу Президента України від 21 квітня 2015 року № 224/2015 *Ради регіонального розвитку*, серед ключо-

---

<sup>1</sup> *Концепція Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245027382&cat\\_id=244916227](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245027382&cat_id=244916227)

<sup>2</sup> *Повідомлення про обговорення* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245006404&cat\\_id=200576](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245006404&cat_id=200576)

вих завдань якої є вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання потенціалу регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності. Указом передбачено створення рад регіонального розвитку в усіх областях України.

Крім того, на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, визнаних такими 17 березня 2015 року<sup>1</sup>, запроваджено особливий порядок місцевого самоврядування<sup>2</sup> до моменту виведення всіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їхньої військової техніки, а також бойовиків і найманців з території України та відновлення повного контролю за державним кордоном.

Цей порядок, зокрема, передбачає державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей. Вона полягає в запровадженні відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, спрямованого на відновлення об'єктів промисловості, транспортної, соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтацію промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення інвестицій для відновлення та розвитку об'єктів, розташованих в окремих районах Донецької та Луганської областей. У законі про Держбюджет України щороку передбачатимуться видатки, що спрямовуватимуться на державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей.

У грудні 2014 року уряд України та Європейський інвестиційний банк підписали *фінансову угоду «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України»*, якою передбачено відновлення територій Донецької і Луганської областей, які знаходяться під контролем української держави. Крім того, ця угода спрямована на реалізацію проектів у сусідніх регіонах: Запорізькій, Дніпро-

---

<sup>1</sup> *Про визнання* окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова ВРУ від 17.03.2015 р. № 254-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-19>

<sup>2</sup> *Про особливий* порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/10-18>

петровській, Харківській областях. Загальний обсяг кредиту – 200 млн євро терміном на 20 років<sup>1</sup>. Основну суму кредиту буде використано на відновлення інфраструктури міст; на відновлення промисловості планується виділити 35 млн євро<sup>2</sup>.

28 квітня в м. Київ проведено *Міжнародну конференцію донорів на підтримку України* за участю представників міжнародних організацій, фінансових інституцій, країн – членів ЄС та інших країн-партнерів України. Конференція стала початком практичної роботи із залучення інвестицій в Україну, при цьому значну увагу приділено питанням відновлення Донбасу<sup>3</sup>. За результатами переговорів на конференції Канада надасть 50 млн дол. на вирішення гуманітарних проблем, Європейська комісія виділить 110 млн грн на підтримку малого і середнього бізнесу в Україні, Німеччина виділить протягом 2015 року 1,4 млрд євро кредитів і грантів на підтримку реформ, енергетику і децентралізацію<sup>4</sup>.

Міжнародні організації та установи – Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжнародний валютний фонд (МВФ), Світовий банк (СБ) і Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) – залишаються найбільшими інвесторами України. Загальна сума фінансової допомоги Україні від міжнародних фінансових установ у наступні чотири роки може досягти 40 млрд дол. США. МВФ погодив нову програму розширеного кредитування України *EFF (Extended Fund Facility)* обсягом 17,5 млрд дол. США, яка розрахована на чотири роки. У 2015 році США планують виділити Україні 2 млрд дол. США, ЄС – 2,2 млрд євро, ЄБРР готовий інвестувати 1 млрд євро для підтримки проектів з відновлення Донбасу.

---

<sup>1</sup> Яценюк А.: «Підписання двох угод із ЄІБ на 600 млн євро – сигнал про підтримку української економіки з боку ЄС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247832698](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247832698)

<sup>2</sup> UKRAINE EARLY RECOVERY European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/projects/loans/2014/20140532.htm>

<sup>3</sup> Уряд розраховує, що Міжнародна конференція на підтримку України стане початком практичної роботи із залучення інвестицій в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248111716](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248111716)

<sup>4</sup> *Донорська* конференція в Києві: підсумки міжнародної зустрічі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=n-5HCZsuK80>

Участь міжнародних організацій у програмах допомоги Україні має суттєве значення для швидкого відновлення довіри інвесторів, стабілізації державних фінансів та переходу до роботи на принципах ринкової економіки. Цьому сприятиме також поліпшення кредитних рейтингів та послаблення негативного інформаційного тла, в якому перебуває Україна. Значною мірою фінансування залежить від прогресу задекларованих урядом України економічних реформ. Проте почати повномасштабну відбудову Донбасу можливо лише за умови завершення бойових дій та проведення на окупованому Донбасі місцевих виборів за українськими законами, формування легітимних органів місцевого самоврядування та відновлення української влади.

Заходи щодо відбудови та розвитку промисловості Донбасу мають бути спрямовані на відновлення роботи існуючих виробництв, здійснення структурної модернізації потужностей, диверсифікацію експортних поставок продукції і розширення її внутрішнього споживання, а також структурну модернізацію виробничих потужностей на основі розбудови високотехнологічного, наукоємного та енергоефективного промислового комплексу. З цією метою необхідно:

- сформувати пакет інвестиційних проєктів, що можуть бути реалізовані із залученням коштів іноземних інвесторів (у тому числі в межах підтримки з боку міжнародних фінансових організацій, урядів іноземних країн) у Луганській і Донецькій областях, насамперед проєктів екологічного спрямування: підвищення енергоефективності, перероблення промислових і побутових відходів, модернізації житлово-комунальної інфраструктури, оздоровлення навколишнього середовища тощо;
- утворити робочі групи із залученням спеціалістів вищої ланки профільних міністерств для проведення ревізії діючих програм реконструкції та модернізації промислових об'єктів у східному регіоні з метою визначення чіткої схеми пріоритетів їх оновлення, тимчасового призупинення економічно недоцільної модернізації для більш концентрованого використання обмеженого обсягу інвестицій;
- поширювати практику укладання контрактів між Кабінетом Міністрів України та приватними інвесторами, які передбачатимуть довгострокові зобов'язання держави щодо пільгових умов



оподаткування, кредитування та підтримки експорту в обмін на зобов'язання приватних компаній щодо інвестування у нові технології та модернізацію наявних виробничих потужностей;

- розробити програми професійного розвитку та підвищення кваліфікації для вітчизняних фахівців промисловості з можливістю вивчення кращих світових практик виробничої та управлінської діяльності на промислових підприємствах із залученням для фінансування програм коштів приватних інвесторів та міжнародних донорських організацій;

- організувати спільну роботу з відповідними профільними бізнес-асоціаціями (союзами, спілками та ТПП) щодо підвищення рівня поінформованості провідних світових корпорацій про виробничі можливості України, створення галузевих каталогів продукції, підтримки участі українських виробників у спеціалізованих виставках за кордоном, проведення власних виставок у провідних країнах світу, організації «мобільних груп» для проведення презентацій вітчизняної продукції в країнах–потенційних споживачах;

- організувати створення «лінії підтримки» для надання інформаційно-консультаційних послуг підприємствам щодо можливостей та умов постачання продукції на європейські ринки в рамках Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (зокрема митних ставок, вимог у сфері технічного регулювання, алгоритму дій підприємств для експорту продукції до ЄС, механізму врегулювання спірних питань тощо);

- ініціювати проведення переговорів з ЄС щодо можливостей започаткування проектів технічної допомоги у сфері промислового виробництва України щодо запровадження європейських стандартів на підприємствах, включаючи спільні інвестиційні проекти в стратегічно важливих сферах;

- розробити Програму модернізації промислової інфраструктури, в якій, зокрема, необхідно передбачити заходи щодо заміни і оновлення зношеного металофонду з використанням вітчизняної металопродукції;

- завершити передприватизаційну підготовку державних шахт, пришвидшити процес закриття безперспективних шахт, розробивши механізми забезпечення соціального захисту категорій осіб, визначених Гірничим законом України, після фізичної ліквідації гірничих підприємств, а також соціальної підтримки

населення територій, на яких розміщуються вугільні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації).

**Стимулювання інноваційної діяльності<sup>1</sup>.** Технологічна застарілість економіки Донбасу, структурна розбалансованість промислового комплексу, в якому переважають галузі зі слабкою інноваційною сприйнятливістю та низькою наукоємністю, залишалися нагальними проблемами регіону протягом багатьох років. Економічна криза, збройний військовий конфлікт на сході України лише посилили до них увагу, змусили визнати, що інноваційна діяльність здатна бути найбільш ефективним каталізатором відродження промислового потенціалу регіону, джерелом забезпечення економічного зростання та послідовного підвищення рівня та якості життя всіх категорій населення.

Водночас розкриття потенціалу областей у сфері інновацій є довготривалим і складним процесом, який вимагає здійснення цілеспрямованої та послідовної інноваційної політики. Її заходи мають бути зорієнтовані як на модернізацію підприємств традиційних (базових) галузей спеціалізації регіону (паливно-енергетичного комплексу, чорної металургії, машинобудування, хімічної промисловості) для забезпечення конкурентоспроможності виробничого сектору в глобальній економіці, так і на становлення нових видів (напрямів) діяльності як основи розвитку внутрішнього ринку, нарощення експортного потенціалу і вирішення соціальних проблем.

Нові напрями діяльності мають охоплювати відразу кілька секторів економіки і сприяти залученню інвестицій до суміжних (компліментарних) сфер діяльності, компенсувати локальні проблеми та поширювати позитивний вплив на регіональну економіку в цілому. Такими напрямами є: освоєння та адаптація сучасних технологій до місцевих умов; започаткування навчальних програм професійної підготовки та перепідготовки висококваліфікованих робочих кадрів і мовних навчальних курсів; інвестиції у відновлення та розвиток інфраструктури.

До стратегічних пріоритетів, що потребують підтримки для забезпечення конкурентних переваг Донбасу, потрібно віднести:

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 61-63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

- розвиток регіональної інноваційної системи та відповідної інноваційної інфраструктури – мережі наукових<sup>1</sup>, технологічних та індустриальних парків для поєднання зусиль та організації взаємовигідного співробітництва між навчальними закладами, науковими установами та підприємствами регіону в напрямі розвитку наукових досліджень та розробок, комерціалізації інноваційних продуктів, залучення інвестицій у наукоємні види діяльності та послуги з метою підвищення конкурентоспроможності регіону та відновлення зруйнованих перспективних підприємств на новій технологічній основі і орієнтацією на випуск нових видів продукції;
- розвиток промислових (енергетичних, гірничо-металургійних, машинобудівних, хімічних) кластерів для виготовлення конкурентоспроможної на внутрішньому, європейських та міжнародних ринках кінцевої продукції високого ступеня перероблення; формування високотехнологічних інноваційних кластерів, зокрема у сфері нанотехнологій, інформаційних технологій та систем штучного інтелекту, з метою створення на їх базі провідних галузей економіки регіону;
- пріоритетний розвиток галузей, продукція яких безпосередньо спрямована на задоволення потреб місцевого населення, передусім виробництва нових будівельних матеріалів для відбудови зруйнованої промислової та соціальної інфраструктури;
- модернізація базових галузей економіки регіонів на інноваційній основі та створення нових галузей на наявній ресурсній базі: у вугільній галузі – розширення промислового освоєння нових вугленосних площ на основі новітніх технологій; у металургійній галузі – забезпечення модернізації за рахунок впровадження новітніх технологій, зокрема електроплавлення та безперервного лиття; створення нової галузі з виробництва синтетичного палива з вугільної сировини;

---

<sup>1</sup> Зокрема, формування наукових парків на базі ДУ «Науково-технологічний центр «Реактивелектрон» НАН України» та ДВНЗ «Донецький національний технічний університет» було заплановано на 2012-2015 роки Рішенням Донецької обласної ради «Про укладання угоди щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою на 2012-2015 роки» від 09.06.2011 р. № 6/4-085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ru&sec=02.01&iface=27&cmd=showdoc&args=id:2141>.

- стимулювання інтеграції галузей машинобудування з фундаментальною і прикладною наукою з метою створення прогресивної матеріально-технічної основи для переоснащення інших галузей промисловості регіону сучасними наукоємними технологіями, розвиток приладо- та машинобудування, зорієнтованих на складання готової продукції (автомобілі, автобуси, тролейбуси, обладнання, побутова техніка тощо) як засіб збереження і реформування профільних підприємств;
- упровадження на підприємствах сучасних ресурсо- і енергоощадних, маловідходних технологій, високоефективних очисних споруд, розширення застосування «зелених» технологій з використанням нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії для зниження техногенного навантаження на природне середовище, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення регіону.

Незамінним щодо реалізації визначених пріоритетів є механізм стратегічного співробітництва між державним і приватним секторами, активне запровадження якого дозволить узгоджувати пріоритети діяльності сторін, ліквідувати перешкоди щодо їх здійснення, розподіляти відповідальність за вирішення проблем та оцінювати результати.

Налагодження та підтримка відносин з іноземними інвесторами та міжнародними організаціями для залучення інвестицій, отримання пільгових кредитів на відновлення зруйнованого житла, комунікацій та промисловості має стати чинником масштабної диверсифікації економіки регіону. При цьому важливо розуміти, що західні інвестори і кредитори не будуть вкладати кошти у неконкурентоспроможні технології та відновлювати вугільні шахти і металургійні заводи на застарілій техніко-технологічній базі. Відродження економіки Донбасу необхідно здійснювати у спосіб модернізації уцілілих рентабельних виробництв (нерентабельні потрібно закрити) і будівництва нових підприємств із застосуванням переважно інноваційних техніки і технологій.

Державна підтримка експорту має здійснюватися за активної участі обласних державних адміністрацій через організацію навчальних заходів (семінарів, тренінгів, насамперед для підприємств металургійного комплексу, машинобудування, хімічної промисловості) з диверсифікації їх експортної діяльності; надання інформаційно-консультаційної підтримки щодо існуючих

можливостей, обмежень і умов експорту до країн світу, перспектив участі в закордонних тендерах, виставково-ярмаркових заходах, бізнес-подіях тощо.

У контексті надання Європейським Союзом торговельних преференцій для України та початку тимчасового застосування положень щодо поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 2016 року слід опрацювати можливість розташування на підконтрольних Україні територіях Донбасу виробничих потужностей зарубіжних компаній для насичення продукцією внутрішнього ринку та експорту до ЄС. Позитивне вирішення цього питання дозволить залучити іноземні інвестиції, створити нові робочі місця, зокрема більш високої якості, підвищити рівень місцевої конкуренції, і тим самим пришвидшити технологічну модернізацію та галузеву диверсифікацію і розширити експортний потенціал регіону.

Завдання реалізації інноваційних перетворень в економіці Донбасу має об'єктивний невідкладний характер і продиктоване реаліями, в яких опинилася Україна. Найліпший спосіб вирішення цих завдань – це планомірне здійснення комплексу реформ з відродження економіки регіону на нових техніко-технологічних засадах, які водночас повинні бути рішучими та масштабними, а також ретельно продуманими та досяжними в реальних умовах.

Зважаючи на ключову роль виробництва в генеруванні попиту на інновації, зміна акцентів у діяльності підприємств матиме вирішальне значення у відновленні економіки регіону. Світоглядна позиція власників підприємств, заснована на рентоорієнтованій поведінці та орієнтації на короткострокові індивідуалізовані цілі, має нарешті змінитися. Підприємці мають розглядати нові умови не як загрозу втрати свого бізнесу, а як можливість для його зростання та суттєвого підвищення власної конкурентоспроможності. Без сумніву, це є складним завданням, але безальтернативним в умовах жорсткої глобальної конкуренції.

**Паливно-енергетичний комплекс.** Хоча Донбаський регіон є одним із найважливіших складників паливно-енергетичного комплексу України, він поступово втрачав свою вагомість, насамперед через погіршення геологічних умов вуглевидобування та економічну неефективність функціонування вуглевидобувної галузі.

Ще у період перебування України у складі СРСР розпочали реалізовуватися плани розвитку енергетики, якими передбачалося закриття майже всіх українських шахт. Шахтний фонд України протягом років не оновлювався, майже 96 % шахт понад 25 років працювали без реконструкції, а ступінь зношеності виробничих фондів вугледобувних підприємств на 2013 рік сягнув 70 %.

Фактично останніми роками вугілля, що видобувалося на багатьох шахтах, було неконкурентоспроможним на світовому ринку. У 2013 році фактична собівартість 1 т товарної вугільної продукції складала орієнтовно 1400 грн, а відпускна ціна – 503,3 грн<sup>1</sup>. У 2014 році собівартість зросла до 1513 грн за 1 т, що майже вдвічі вище встановленої державою вартості продажу на рівні 850 грн за 1 т<sup>2</sup>. При цьому ціна на енергетичне вугілля на європейських ринках у цей період складала 85–100 дол. США, тобто фактично вдвічі менше, ніж собівартість вугілля державних шахт.

Розуміючи вагомість вугільної галузі для енергетичної безпеки України, було ініційовано реформування галузі і, зокрема, часткова приватизація вугільних підприємств. До 2013 року близько 30 % шахт України вже перебували у приватній власності. Хоча державний сектор вугільної галузі охоплював 70 % шахт, частка національного вуглевидобування, що припадає на державні шахти, за даними 2013 року складала менше ніж 30 %.

При цьому державні вугільні підприємства були нерентабельними, і їх існування підтримувалося з бюджету. Однак фактично обсяги державної підтримки не пов'язувалися з обсягами та динамікою видобутку вугілля, а державні шахти продовжували декларувати зростання збитковості господарювання протягом усіх цих років. Так, обсяг державного фінансування вугільної галузі за період 2001–2013 років зріс майже в 7,5 раза і у 2013 році сягнув 14,9 млрд грн, що більше ніж у 1,5 раза перевищує видатки на охорону здоров'я в країні. Обсяг кредиторської заборгованості

---

<sup>1</sup> *Інформаційно-аналітичний звіт про розвиток вугільної промисловості України за січень-березень 2013 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art\\_id=242302&cat\\_id=194359](http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=242302&cat_id=194359)

<sup>2</sup> *МЕРТ* опублікувало дані про собівартість вугілля на державних шахтах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/-/349756/mert-opublikovalo-dani-pro-sobivartist-vugillya-na-derzhavnyh-shahtah>

склав близько 19 млрд грн, що майже вдвічі більше вартості річного обсягу вугільної продукції<sup>1</sup>.

Своєю чергою недержавні підприємства на кінець 2013 року демонстрували іншу динаміку та були рентабельними. Рівень використання виробничих потужностей у приватному секторі у середньому перевищує 90 %, продуктивність праці при видобутку вугілля є в 2-3 рази більшою, а заробітна плата на 20–25 % вищою, ніж на державних шахтах.

Зазначене свідчить, що чинна до 2014 року система державної підтримки галузі була непрозорою і неефективною, а виробники вугільної продукції часто просто шантажували державу. Із соціально-політичного погляду політика субсидування галузі з державного бюджету і стала однією з причин подій, що сьогодні мають місце на сході України. Чинна система надання державної підтримки вугільної галузі вичерпана.

Без переведення вугільної галузі на нові принципи господарювання економічно неефективною є і вугільна електроенергетика, де витрати на паливо у собівартості вироблення електроенергії сягають 85 %.

У сфері виробництва та споживання електроенергії енергосистема Донбасу, яка охоплює Донецьку та Луганську області, була номінально самозабезпеченою, але по факту потребувала поставок електроенергії з інших частин України чи Росії.

Встановлена проектна потужність генеруючих потужностей Донбаської енергосистеми становила 13 600 МВт, хоча станом на 2014 рік в оперативному управлінні Донбаської енергосистеми перебували теплові електростанції сумарною встановленою потужністю 10 980 МВт (без ТЕЦ і блок-станцій). Споживання електроенергії галузями економіки та населенням регіону становило близько 34 млрд кВт·год. (понад 25 % від споживання електроенергії в Україні).

Водночас зазначимо, що вітчизняні об'єкти теплової генерації є витратними щодо паливоспоживання, економічно малоефективними й екологічно непридатними. Питомі витрати умовного палива на відпуск електроенергії по тепловим електро-

---

<sup>1</sup> *Економічна ситуація // Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних витрат: пріоритетні напрями державної політики : доповідь НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iepd.dn.ua/?p=3204>. – С. 16.*

станціям України продовжують залишатися високими, а за 8 місяців 2015 року склали 396,5 г умовного палива на вироблення 1 кВт-год. електроенергії (порівняно з ліпшими світовими показниками у 320 г умовного палива), що на 0,7 г/кВт-г більше, ніж за відповідний період 2014 року (395,8 г/кВт-г).

При цьому, за деякими оцінками, витрати електроенергії на вуглевидобування співмірні з обсягом електроенергії, генерованої з використанням видобутого вугілля. Оскільки еквівалентом 1 кВт-год. є 123 г умовного палива, на 1 одиницю електричної енергії потрібно понад 3 одиниці палива, а з 1 т умовного палива можна отримати лише 323 кг умовного палива електричної енергії. Зроблені ІЕП НАН України розрахунки дають підстави вважати, що сумарні<sup>1</sup> витрати енергоресурсів на отримання 1 т умовного палива вугільної продукції для шахт газової групи вугілля з вірогідністю 0,95 складають  $356 \pm 68$  кг умовного палива; марок АШ-П –  $554 \pm 140$  кг умовного палива<sup>2</sup>.

Крім того, існують суттєві ризики подальшого розвитку теплової енергетики на наявній технологічній базі. Невідповідність екологічних параметрів українських ТЕС для функціонування на сучасному етапі стає нагальною проблемою внаслідок приєднання України до Європейського енергетичного співтовариства. Українська тепла енергетика має бути модернізована відповідно до вимог Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2001/80/ЄС «Про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин від великих установок спалювання в атмосферу», що, відповідно, потребуватиме значних інвестицій.

Для енергетики України це означає необхідність реалізації цілого комплексу заходів з мінімізації негативного впливу енергетики на довкілля, обмеження викидів парникових газів паливоспалювальними установками, запобігання погіршення стану ґрунтів

---

<sup>1</sup> Прямі витрати електроенергії по шахтах з урахуванням витрат на власні потреби ТЕС, втрат в мережах; витрати вугілля на виробництво теплової енергії в шахтних котельнях; річне забезпечення безплатним вугіллям персоналу шахт на побутові потреби (6 т на 1 людину); витрати вугілля у металургійному циклі в межах потреб шахт у металопродукції, витрати на транспортування вугілля до ТЕС та ін.

<sup>2</sup> *Відродження* Донбасу: оцінка соціально-економічних витрат: пріоритетні напрями державної політики : доповідь НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iepd.dn.ua/?p=3204>. – С. 61.



через емісію  $SO_2$  та  $NO_x$ , уникнення негативного впливу на екосистеми внаслідок видобування та використання енергоносіїв.

Додатковим викликом при плануванні розвитку енергетичного сектору є боротьба із глобальною зміною клімату і необхідність скорочення викидів парникових газів. У 2009 році учасники конференції Рамкової Конвенції ООН зі зміни клімату визначили загальну мету – не допустити підвищення середньої температури більше ніж на  $2^\circ C$ , що декларує нові виклики для паливно-енергетичного комплексу Донбасу.

Паливно-енергетичний комплекс України загалом і об'єкти енергетики на тимчасово окупованих територіях Донбасу зокрема мають спільні завдання розвитку. Загальна стратегія розвитку енергетичного комплексу України визначена в Енергетичній стратегії України на період до 2035 року (проект), розробленій Національним інститутом стратегічних досліджень<sup>1</sup>.

Однак ситуація, що склалася на Донбасі – базовому регіоні вугільної промисловості, змушує Україну фактично заново будувати вугільну промисловість і відновлювати її роль у забезпеченні енергетичної безпеки держави. Руйнування інфраструктури та вугільних підприємств в окремих районах Донецької та Луганської областей, втрата коопераційних зв'язків, міграція трудового потенціалу потребує радикального перегляду підходів до організації функціонування вугільної галузі. Без переходу до ринкових умов господарювання, завершення приватизаційних процесів і запровадження конкурентного ринку вугільної продукції забезпечити ефективну роботу вугільної галузі у довгостроковій перспективі неможливо. Лібералізація ринку вугільної продукції, перехід до самоокупності видобутку вугілля, запровадження біржової торгівлі вугільної продукції, перехід на прямі договори продажу вугілля дозволить вирішити низку проблем, які перешкоджали оздоровленню й ефективному функціонуванню галузі. Причому окремі особливості Донбасу зумовлюють особливу увагу до проблем регіону.

Потреби українських ТЕС в енергетичному вугіллі можуть бути забезпечені як за рахунок імпорту, так і за рахунок вугілля Донбасу. За даними Міненерговугілля, середньорічна потреба

---

<sup>1</sup> *Енергетична стратегія України на період до 2035 року*. Біла книга енергетичної політики України. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_table/Energy%20Strategy.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Energy%20Strategy.pdf)

вітчизняних ТЕС становить близько 1,2 млн т на місяць вугілля антрацитової групи та приблизно стільки ж вугілля газової групи.

Найбільш імовірним джерелом забезпечення потреб України в антрацитовому вугіллі, дефіцитному в цій ситуації, буде вугілля, що надходить з окремих тимчасово окупованих територій. Головною проблемою постачання вугілля з цієї території Донбасу залишається відновлення економічних зв'язків з Україною. У цьому питанні основним є контроль за використанням підприємствами-постачальниками із зони АТО коштів, отриманих за реалізацію продукції. Уряд оприлюднив можливі схеми оплати за вугілля з окупованих територій: державні шахти з невідконтрольної території Донецької та Луганської областей переєструються у Києві та будуть отримувати оплату в державних банках за фактом поставки. Потім ці банки перераховуватимуть гроші на зарплатні картки шахтарів, а всі розрахунки мають відбуватися в гривні.

Зазначимо, що споживання вугілля станціями приватної форми власності (ДТЕК та ПАТ «Донбасенерго») у понад 3 рази більше, ніж станціями державної компанії ПАТ «Центренерго». Тобто фактично теплова електрогенерація є більш залежною від приватних компаній, ніж від державних. Дана ситуація потребує поряд із суто логістичними чинниками врегулювання ситуації у тарифній сфері, оскільки протиріччя між приватними ТЕС і тарифною політикою національного регулятора (НКРЕКП) ставлять під питання доцільність їх повноцінної роботи для ОЕС України.

Щодо імпорту вугілля, то крім його якісних і вартісних характеристик, потрібно враховувати можливості морських портів України (реальний перевалочний трафік) і логістику (строки) перевезень. За даними Мінінфраструктури, порти України можуть прийняти близько 370 тис. т імпортованого вугілля на місяць. Очевидно, що тут є резерви, оскільки загальна потужність Одеського, Миколаївського, Херсонського, Іллічівського портів та порту «Південний» («Южный») перевищує 100 млн т вантажів на рік<sup>1</sup>. Саме тому необхідно передбачити розширення транспортної інфраструктури здійснення експортно-імпортних операцій з вугільною продукцією

---

<sup>1</sup> *Баришнікова В. В.* Щодо стабілізації роботи морських портів України в умовах анексії АР Крим : аналіт. зап. / В. В. Баришнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1555/>

для підтримання конкурентоспроможності внутрішнього ринку та виходу українських виробників вугілля на зовнішні ринки.

Подальша динаміка розвитку вугільної галузі залежить від успішності відновлення функціонування вугільних підприємств на основі модернізації технологічного обладнання та кардинального реформування взаємовідносин на ринку вугільної продукції. Проект Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості розробляється<sup>1</sup>, однак потребуватиме уточнення та врахування наслідків воєнних дій на Донбасі. Особлива увага має бути приділена створенню системи соціальної підтримки населення територій вуглевидобутку, забезпеченню перенавчання й працевлаштування вивільнених працівників вугільних підприємств, які не зможуть відновити свою діяльність. Для врегулювання цього питання вже прийнято низку рішень.

**Чорна металургія**<sup>2</sup>. Внаслідок воєнних дій загострилися вже існуючі проблеми металургійної галузі Донбасу та з'явилися нові, основними з яких є такі:

- дефіцит сировинних ресурсів і труднощі з вивезенням готової продукції внаслідок пошкодження транспортної, передусім залізничної, та енергетичної інфраструктури;
- порушення традиційних логістичних схем руху ресурсів, продукції та послуг (зокрема, фінансово-економічних розрахунків) внаслідок транспортної блокади регіону;
- загроза руйнувань виробничих потужностей і загибелі персоналу.

Для виходу металургії з кризи необхідно визначити низку пріоритетів її розвитку загальнодержавного й галузевого характеру. Зважаючи на те, що частина Донбасу, де розташована значна кількість металургійних підприємств, є тимчасово окупованою територією, стратегічні пріоритети відновлення металургії регіону доцільно визначити за двома основними варіантами: для підконтрольної Україні частини Донецької та Луганської облас-

---

<sup>1</sup> *Міненерговугіллям* розроблено проект Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248144094](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248144094)

<sup>2</sup> *Відродження* Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. – С. 66-67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

тей (станом на 01 липня 2015 року) та всього Донбасу (після його звільнення).

Більшість пріоритетів відновлення галузі є спільними для обох варіантів унаслідок необхідності вирішення проблем, що накопичувалися протягом десятиліть на усіх металургійних підприємствах регіону. Розбіжності стосуватимуться особливостей логістично-збутової політики та послідовності вжиття основних заходів.

Розвиток металургії має відбуватися на новій індустріальній основі із застосуванням новітніх технологій від видобутку сировини до утилізації продукції та відходів. Доцільно виокремити загальнодержавні, техніко-технологічні пріоритети, тісно пов'язані з інноваційною політикою, а також ринкові та логістичні, де провідну роль відіграватиме можливість забезпечення сировинними ресурсами.

*Стратегічними пріоритетами відновлення металургії Донбасу є такі.*

- **Загальні:**

- відновлення пошкодженої транспортної, передусім залізничної, та енергетичної інфраструктури, без яких неможливе функціонування металургійних підприємств;
- пришвидшення відновлення виробничо-господарських зв'язків підприємств галузі в межах регіону та країни.

- **Техніко-технологічні:**

- зменшення ресурсо- та енергоємності на всіх етапах виробництва й підвищення екологічності виробничого процесу для зниження собівартості продукції та поліпшення соціальної ситуації в регіоні;
- інтенсифікація впровадження інноваційних розробок щодо принципово нових техніко-технологічних рішень для металургійного виробництва, що забезпечить внутрішній попит на власні науково-технічні та інноваційні розробки;
- удосконалення сортаменту продукції, що виробляється, з урахуванням індивідуальних потреб і вимог замовника, що надасть змогу зайняти нові ринкові ніші та закріпитися на традиційних позиціях;
- розбудова об'єктів виробничої інфраструктури;
- підвищення екологічності металургійного виробництва, особливо в контексті підписання Угоди про асоціацію

з ЄС, де діють доволі жорсткі стандарти щодо забруднення навколишнього середовища.

- **Логістично-збутові:**

- збільшення постачання продукції на внутрішній ринок через залучення металургійних підприємств до відновлення інфраструктури регіону та досягнення мультиплікативного ефекту для усього національного господарства<sup>1</sup>;

- стабілізація та поступове розширення ніш на світових ринках за традиційною (напівфабрикати) й високотехнологічною номенклатурою продукції, зокрема диверсифікація ринків збуту металопродукції з наданням пріоритетів поставкам до країн Північної Африки та Близького Сходу, зміцнення зв'язків з країнами ЄС (в межах Угоди про асоціацію), США і країнами Латинської Америки;

- скорочення частки російського ринку внаслідок активного імпортозаміщення металопродукції у Росії, де виробляється схожий сортамент продукції;

- диверсифікація джерел постачання сировини та енергоресурсів (насамперед коксу, флюсо-доломітів, брухту тощо).

Проведення активної фази АТО з нестійкою лінією розмежування, пошкодження залізничної інфраструктури, зміна напрямків вантажопотоків через неможливість використовувати традиційні шляхи постачання сировини викликають необхідність розроблення нових логістичних схем постачання сировини на металургійні підприємства. З огляду на це, на **підконтрольній частині Донбасу першочерговими пріоритетами відновлення металургії є:**

---

<sup>1</sup> Збитки транспортної інфраструктури Донбасу сягають приблизно 5,5 млрд грн, з яких залізниця – майже мільярд гривень, автотранспортна інфраструктура – понад 4,5 млрд грн. Див.: *Бойовики завдали 55 млрд грн збитків транспортній інфраструктурі Донбасу* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/transport/1102041-boyoviki-zavdali-55-milyarda-griven-zbitkiv-transportniy-infrastrukturi-donbasu.html>. Металургійні підприємства мають можливість одержати істотне замовлення і прибуток від нього, а держава – стабільні надходження до бюджету та поліпшення соціальної ситуації. Наприклад, для відновлення залізничної інфраструктури і мостів можна використати продукцію МК «Азовсталь» – рейки магістральні залізничні термооброблені широкої, нормальної і вузької колії та деталі для залізничних колій, сталь і товстолистовий прокат для мостобудування тощо.

- розбудова виробничої інфраструктури в обхід тимчасово окупованих територій Донбасу;
- переорієнтація на постачальників сировини (головним чином коксу та флюсо-доломітів) з інших областей України (наприклад Дніпропетровської та Запорізької – ПАТ «ЄВРАЗ Дніпродзержинський КХЗ», ПАТ «Запоріжжюкокс») або зарубіжних країн (Китай, Польща, Італія, Чехія, Казахстан та ін.).

Вирішення проблем і подальший розвиток галузі вбачається в модернізації виробництва на новій індустріальній основі, участі металургійних підприємств регіону в реалізації великих інфраструктурних та екологічних проектів у рамках активної співпраці з науковими, технологічними та індустріальними парками та оптимізації логістично-збутової політики з акцентом на диверсифікацію джерел та шляхів постачання сировини та енергоресурсів.

**Хімічна промисловість<sup>1</sup>.** Основу виробничого потенціалу хімічної галузі регіону формують два системоутворювальних підприємства – Горлівське ПАТ «Концерн Стирол» (перебуває на тимчасово неконтрольованій Україною території) та ПрАТ «Сєверодонецьке об'єднання «Азот». Упродовж останніх років конкурентоспроможність базових підприємств сектору визначалася здатністю їхніх власників забезпечити стабільні поставки енергосировинних ресурсів (передусім природного газу) за прийнятними цінами. Надзвичайний стан в енергетичній сфері та претензії до головного бенефіціара холдингу *OstChem* з боку правоохоронних та судових органів спричинили для підприємств холдингу реалізацію ризиків комерційного та інституціонального характеру. Проблеми постачання природного газу та організації стабільного енергозабезпечення ПрАТ «Сєверодонецьке об'єднання «Азот» мають стратегічний характер і в сучасних умовах можуть бути вирішені лише за участю держави.

На сьогодні виробничі потужності більшості підприємств хімічного сектору (за деяким виключенням, зокрема Донецького казенного заводу хімічних виробів) істотно не постраждали внаслідок бойових дій, але частина підприємств призупинила виробничий процес та відвантаження готової продукції через за-

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 67-68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

грози техногенного характеру; чималого руйнування зазнав інфраструктурний комплекс галузі.

Отже, в хімічній галузі Донбасу склалися передумови, що вимагають активної державної політики для подолання обмежень попередньої траєкторії розвитку і формування неоіндустріальної стратегії, спрямованої на якісне переформатування й модернізацію виробничого потенціалу хімічного комплексу регіону на засадах інновацій, енергоефективності й конкурентоспроможності.

*Пріоритетом короткострокового характеру* є відновлення державних позицій у хімічній промисловості завдяки активізації процесів демонополізації базових секторів і ринків, повернення контролю над певними активами (за прикладом Іршанського ГЗК і Вільногірського ГМК у титановій підгалузі) та формування (переформатування) інтегрованих компаній за участю держави. При здійсненні згаданих трансформацій визначальним є застосування державних ресурсів і важелів щодо відновлення й забезпечення стабільної роботи цих підприємств. Так, розв'язання державою комплексу проблем, пов'язаних із відновленням енергосировинного забезпечення ПрАТ «Севєродонецьке об'єднання «Азот», дозволить відновити та стабілізувати роботу базових, суміжних і обслуговуючих виробництв та інфраструктурних комплексів, пом'якшити проблему забезпечення сільгоспвиробників вітчизняними мінеральними добривами, поліпшити ситуацію на регіональному ринку праці та вирішити низку інших соціально-економічних питань, що виникають на звільнених територіях.

*Пріоритетом середньострокового характеру* є модернізація промислового комплексу регіону для зменшення його сировинно-енергетичної залежності від імпорту. Як один із перспективних шляхів розвитку галузі й вирішення проблеми ресурсного забезпечення хімічних підприємств варто розглянути активне промислове використання технологій газифікації вугілля, зокрема підземної. Є успішний світовий (американський, китайський, голландський) досвід впровадження таких технологій. Можливість упровадження подібних проектів в українських умовах підтверджена висновками фахівців Інституту вугільних енерготехнологій НАН України<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Коваль І. Газ із вугілля: кому це буде вигідно. Україні незабаром доведеться згадати за проекти із газифікації вугілля / І. Коваль [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/business/1373448>

Таким чином, нові енергетичні та економічні реалії актуалізують прийняття кардинального і масштабного (міжгалузевого) синергетичного рішення щодо будівництва потужних газогенераторних установок для забезпечення технологічними газами хімічних підприємств та постачання горючого газу на ТЕЦ. Реалізація таких проектів на промислових площадках Донбасу дозволить вирішити комплекс складних довготривалих проблем ресурсного характеру і створити основи стабільної та ефективної роботи головних хімічних гігантів – ПАТ «Концерн Стирол» (за умови повернення під контроль України) і ПрАТ «Северодонецьке об'єднання «Азот», а також мережі суміжних виробництв.

**Машинобудування<sup>1</sup>.** Особливістю машинобудування Донбасу є приватна форма власності абсолютної більшості підприємств. В Україні недостатньо ресурсів для повноцінного прямого державного інвестування в розвиток цієї галузі, тому можливості держави обмежуються відновленням необхідної для машинобудування інфраструктури, створенням стимулюючого бізнес-клімату, точковим інвестуванням в окремі підприємства, що мають стратегічне значення. Наприклад, якщо інвестиції необхідні для реалізації проектів щодо відновлення інших об'єктів, зокрема державних шахт, держава може не лише розмістити замовлення на обладнання, а й інвестувати кошти (у спосіб надання кредиту, участі в капіталі тощо) з метою максимально швидкого виконання замовлення.

Значну частину традиційних споживачів продукції машинобудівних підприємств Донбасу нині втрачено. Українські споживачі, поміж яких багато шахт, є неплатоспроможними або не планують відновлення функціонування через руйнування внаслідок бойових дій. Як наслідок, машинобудівні підприємства мають переорієнтовуватися на інших споживачів. Відновлення машинобудування має здійснюватися у спосіб диверсифікації та модернізації. Його успішність залежить від зв'язку підприємства з іншими галузями – споживачами продукції (передусім вугільної), універсальності виробничих потужностей підприємства, можливостей переорієнтації потужностей підприємства на виробництво іншої

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 68-69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>



машинобудівної продукції, присутності підприємства на світових ринках.

Підприємства, що виробляли продукцію для галузей, перспективи яких сумнівні, мають бути диверсифіковані або закриті. Для інших підприємств, продукція яких може мати попит на внутрішньому або на світових ринках, держава може стимулювати відновлення в межах стратегії модернізації.

Пріоритетами відновлення машинобудування Донбасу є:

- диверсифікація підприємств, що втратили ринки збуту, та модернізація підприємств, продукція яких користується попитом;
- відновлення державою на контрольованій території інфраструктури (залізничних і автомобільних шляхів, мостів тощо), необхідної для функціонування промисловості;
- розроблення заходів для більшості підприємств щодо кардинального підвищення якості продукції та її асортименту;
- створення умов для використання продукції машинобудування вітчизняними підприємствами;
- пошук нових ринків збуту машинобудівної продукції на заміну втраченим в результаті підписання Угоди.

Отже, подальший розвиток машинобудування буде залежати від інвестування та стимулювання окремих підприємств, що мають стратегічне значення, створення відповідних умов для поліпшення бізнес-клімату, підтримання підприємств у спосіб розміщення на них державного замовлення.

### *Розвиток села і сільського господарства<sup>1</sup>*

Важливим напрямом відновлення Донбасу, здатним забезпечити вирішення низки проблем його самозабезпечення, є підтримка аграрного виробництва та розвиток села. Пріоритетами у цій сфері є:

- забезпечення сільгосппродукцією потреб населення регіону;
- модернізація і розвиток особистих господарств населення;
- виробництво біоенергетичної сировини і диверсифікація енергозабезпечення завдяки розвитку нетрадиційних джерел енергії;

---

<sup>1</sup> *Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики.* – С. 69-71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/10>

- розвиток сільської інфраструктури та модернізація житлового фонду в сільській місцевості;
- стимулювання самоорганізації сільських громад.

**Виробництво сільськогосподарської продукції для забезпечення потреб населення регіону.** В умовах значного скорочення обсягів аграрного виробництва на Донбасі та обмежених можливостей постачання продовольства постає питання самозабезпечення регіону сільськогосподарською продукцією місцевого виробництва, зокрема плодово-овочевою і тваринницькою. Для розв'язання цього завдання необхідно вжити таких заходів:

- переорієнтувати монокультурне виробництво сільгосппродукції на користь її різних видів з метою регіонального самозабезпечення;
- збільшити обсяги виробництва перероблених продуктів для забезпечення внутрішніх потреб населення регіону за рахунок часткового обмеження експорту;
- побудувати переробні підприємства, зерносховища, плодово-овочеві бази, птахофабрики, склади тривалого зберігання продуктів харчування тощо, супутнім ефектом чого стане розширення сфери зайнятості населення регіону.

**Модернізація і розвиток особистих господарств населення.** Домогосподарства населення<sup>1</sup> на Донбасі виробляють значну частину регіональної сільськогосподарської продукції. Бойові дії стали причиною уповільнення темпів їх розвитку та поступової деградації сільської місцевості регіону. Для призупинення негативних процесів у цьому секторі необхідно вжиття таких заходів:

- стимулювання розвитку партнерства і кооперації в середовищі особистих селянських господарств та їх інтеграції в агропромислові ланцюги;
- стимулювання сільського населення (особливо молодого і середнього віку) до самостійного господарювання на сімейних засадах у спосіб посилення державної підтримки розвитку малих виробників сільгосппродукції;
- сприяння становленню мережі громадських організацій, що представляють інтереси малих виробників сільськогосподарської продукції.

---

<sup>1</sup> Домогосподарства, що здійснюють сільськогосподарську діяльність з метою самозабезпечення продуктами харчування і для продажу на локальних ринках.

**Виробництво біоенергетичної сировини та диверсифікація енергозабезпечення у спосіб розвитку нетрадиційних джерел енергії.** У сільському господарстві Донецької та Луганської областей є значний потенціал виробництва біомаси для потреб енергозабезпечення, реалізація якого здатна забезпечити локальні потреби в енергії. Виробництво енергетичних культур першого покоління (ріпак, насіння соняшнику, зернові) низьковитратне, проте стимулює вивільнення робочої сили з галузі. Ситуацію можна змінити у спосіб розвитку власного виробництва біодизелю та біоетанолу в сільськогосподарських підприємствах безпосередньо в зоні вирощування біоенергетичної сировини. Дослідженнями ДУ «ІЕП НАН України» та *IIASA* встановлено, що найбільш перспективною енергетичною культурою для східних регіонів країни є солодке сорго.

Важливим напрямом диверсифікації енергозабезпечення у сільській місцевості є розвиток сонячної та вітрової енергетики. Розміщення на необроблюваних землях установок з їх виробництва, крім стабілізації енергопостачання, дозволить підвищити доходи власників земельних паїв, створити робочі місця для сільського населення (охорона, обслуговування установок), забезпечити додаткові джерела доходів для сільських бюджетів.

**Розвиток сільської інфраструктури й модернізація житлового фонду в сільській місцевості.** Найбільш доцільною формою активізації розвитку сільської інфраструктури є державно-приватне партнерство за активної участі місцевих громад із залученням донорських коштів. При цьому виникає можливість вирішити важливі завдання деконцентрації та децентралізації суспільних послуг, що надаються системами охорони здоров'я, освіти й іншими галузями соціальної сфери, а також диверсифікувати джерела їх фінансування.

Для будівництва сільського житла економкласу, модернізації та благоустрою житла сільських мешканців (газифікації й теплопостачання) на Донбасі доцільно використати можливості програми «Власний дім», у межах якої мешканці можуть отримати кредит на пільгових умовах.

**Стимулювання самоорганізації сільських громад.** Централізований підхід до розвитку сільських територій за принципом «згори донизу» має бути змінений на децентралізований підхід «знизу догори», що спирається на саморозвиток громад.

- У сільських громадах необхідно спрямовувати роботу на таке:
- згуртування активних членів громади для створення організації на базі громад, виявлення місцевого лідера, здатного організувати селян, готових до спільних дій з метою розв'язання нагальних проблем життєдіяльності села;
  - ідентифікацію місцевих проблем, які члени сільської громади вважають за необхідне вирішувати спільними зусиллями;
  - розроблення стратегії місцевого розвитку та етапів (проектів) її реалізації;
  - розбудову соціальних мереж сільської громади у спосіб встановлення ділових зв'язків, пропагування ініціатив громади, лобювання її інтересів;
  - використання заходів державної підтримки сільського розвитку, залучення місцевих підприємців, коштів донорів і власних ресурсів громади для реалізації заходів місцевого соціально-економічного розвитку.

В умовах обмеженості державного бюджету для підтримки аграрної галузі загалом та сільськогосподарських підприємств із зони конфлікту зокрема державі необхідно залучати й ефективно використовувати кошти міжнародних організацій (ООН, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку й ін.), передбачені на вжиття відповідних заходів. Особливо важливою є співпраця із Продовольчою і сільськогосподарською організацією ООН (FAO), яка у квітні поточного року виділила 0,8 млн дол. США допомоги фермерам, які постраждали внаслідок конфлікту в Донецькій та Луганській областях. Така допомога передбачає надання насіння овочів, добрив та кормів для тварин фермерам, які готові й надалі продовжувати працювати. Для нагляду за використанням коштів організацією відкрито офіс у м. Краматорську (Донецька область), а в м. Києві працює спеціаліст із реагування на надзвичайні ситуації. Список фермерів для надання допомоги формується за результатами ретельного відбору у співробітництві з Міністерством аграрної політики та продовольства України та органами місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ООН виділила \$800 тис. фермерам в зоні АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agropravda.com/news/agrobiznes-life/2953-oon-vydelila-800-tys-fermeram-v-zone-ato>

### 9.3. Завдання фінансово-економічної політики

Створення умов для фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку та відновлення інфраструктури підконтрольних Україні населених пунктів Луганської та Донецької областей потребує системного підходу в бюджетно-податковій, грошово-кредитній, банківській та валютно-курсовій сферах на загальнодержавному та регіональному рівні відповідно до сценаріїв, за якими розгортатиметься ситуація в цьому регіоні.

Відновлення державного суверенітету України на окупованих нині територіях означатиме забезпечення повного контролю над східним кордоном України з РФ, відновлення функціонування територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади України, податкову амністію за дворічний період окупації, введення тимчасового мораторію щодо податкового контролю малого бізнесу – загалом відновлення бюджетно-податкової системи України на деокупованих територіях Донбасу, що включатиме бюджетну децентралізацію та податкову реформу. При цьому відновлення контролю над східним кордоном України з РФ може супроводжуватися реалізацією пілотного економічного експерименту аутсорсингу щодо передання в оперативне управління митних пропускних контрольних пунктів спеціалізованій зовнішній іноземній компанії<sup>1</sup>. Такі пропозиції вже висувалися під час презентації інституційної реформи ДФС у червні 2015 року щодо окремих, найбільш корумпованих, митниць<sup>2</sup>. Разом із модернізацією процедур та очікуваним збільшенням державних доходів це дозволить підвищити рівень національної бюджетної, податкової, митної безпеки. Водночас такий підхід до реформування східної митниці надасть змогу знівелювати складну геополітичну специфіку відносин з РФ. Забезпечити відновлення економічних умов державного суверенітету на Донбасі можна з огляду на такі сценарії.

---

<sup>1</sup> *Crown Agents / Customs and tax modernization* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.crownagents.com/what-we-do/economic-growth/customs-and-tax-modernisation>

<sup>2</sup> *Арсеній Яценюк пропонує запросити іноземні компанії до управління окремими митницями* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248272483](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248272483)

*Сценарій здійснення воєнної операції* зі звільнення окупованих територій (*хорватський варіант*) та перманентного поновлення збройної воєнної агресії з боку РФ означатиме збільшення навантаження на державний бюджет через зростання видатків на оборону, медицину, соціальний захист і соціальне забезпечення, відновлення виробничої та соціальної інфраструктури постраждалих регіонів.

Найбільш реалістичні прогнози розвитку подій в регіоні Донбасу найближчим часом передбачають *сценарій добровільної реінтеграції окупованих територій* на основі волевиявлення його мешканців та організованого для цього спеціального переговорного процесу з політичними представниками регіону (*німецький варіант*). Відповідно має формуватися фінансово-економічна політика України щодо відновлення позитивної динаміки соціально-економічного розвитку підконтрольних територій Донецької та Луганської областей. Першочерговими пріоритетами й заходами її реалізації вбачаються такі.

#### **1. Упровадження реформи бюджетної децентралізації:**

- *формування об'єднаних територіальних громад* відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII та прийняття місцевих бюджетів на 2016 рік відповідно до норм Бюджетного кодексу України, що сприятиме закріпленню адміністративних і фінансових повноважень та розбудові обґрунтованої системи бюджетних, інвестиційних та соціально-економічних стимулів для здійснення позитивних структурних зрушень на Донбасі;

- *збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів* завдяки розширенню джерел надходжень. У цьому контексті важливим є внесення змін до Податкового кодексу України в частині розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері адміністрування податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств суб'єктами, які віднесені до категорії великих платників на території Донецької та Луганської областей;

- *удосконалення системи міжбюджетних відносин* для фінансового забезпечення виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування регіону у спосіб внесення коригуючого коефіцієнта до формули розрахунку міжбюджетних трансфертів за медичною та освітньою субвенціями. Удосконалення розрахунку цих субвенцій для Донецької та Луганської облас-

тей є найбільш пріоритетними завданнями, оскільки це збільшить обсяг відповідного фінансового ресурсу та уможливить створення умов для реалізації найбільш важливих завдань у цих сферах на Донбасі. Потребують також врегулювання питання оцінки прогнозних обсягів освітньої та медичної субвенцій для цього регіону на 2016 рік з урахуванням індексації заробітної плати, індексу інфляції, зростання тарифів на комунальні послуги, а також оцінки обліку споживачів цих послуг на контрольованій території.

**2. Урегулювання правил контролю митно-податкових відносин окупованих та підконтрольних Україні територій** з підвищенням прозорості та ефективності адміністрування податків. Формальне визначення правил оподаткування при взаємодії бізнесу на окупованій та контрольованій території України покликане сприяти уникненню контрабанди, унеможливленню подвійного оподаткування та недопущенню «офшорного» статусу Донбасу. Наявна на сьогодні невизначеність не буде зберігатися тривалий час, а тому найбільш імовірно, що правила ведення бізнесу будуть визначені після проведення місцевих виборів на окупованій території.

*Зменшення обсягів контрабанди* між окупованими та контрольованими територіями, Україною та РФ має забезпечуватися передусім вдосконаленням митного регулювання. Його пріоритети відомі: перехід на електронне митне декларування, максимальне спрощення митних формальностей, створення найбільш комфортних умов для ведення легального і прозорого бізнесу, максимальна автоматизація та уніфікація процедур митного контролю, зниження ролі суб'єктивного людського чинника, зменшення часу на проходження товарів через кордон та безпосереднього їх огляду. Важливою є інтеграція податкового та митного аудиту на рівні ДФС з переходом до якісного постаудиту. Зменшення обсягів контрабанди можна також досягти зниженням її прибутковості завдяки поступовому щорічному підвищенню ставок акцизних податків на 5-7 % (до російського та європейського рівня). З метою зменшення обсягів виробництва та реалізації контрафактної підакцизної продукції в регіоні доцільно запровадити систему електронного адміністрування акцизного податку та, відповідно, електронну акцизну марку. Запроваджений з 2015 року акцизний податок на реалізацію суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5 % став вагомим джерелом

доходів місцевих бюджетів (плановий показник надходжень податку на 2015 рік становить понад 5 млрд грн).

*Уникнення подвійного оподаткування.* Значна частина підприємств великого бізнесу, що залишилася на непідконтрольній Україні території, продовжує сплачувати податки в український бюджет, але додатково виплачує фіксовану ставку до ДНР/ЛНР (як стверджують у мережі інтернет, її обговорюють в індивідуальному порядку). Вже зазначалося, що по Донецькій області у 2014 році надійшло ПДВ обсягом 2258,4 млн грн, в тому числі 1489,8 млн грн, або 66,0 %, від підприємств на тимчасово неконтрольованих територіях області. Така ситуація є вкрай несприятливою для місцевого споживача Донбасу, оскільки подвійне оподаткування виробникам доводиться компенсувати, закладаючи його вартість у ціну продукту.

*Позбавлення окупованої території статусу своєї «офшорної зони».* На непідконтрольній Україні території розташована значна кількість діючих підприємств, які перереєстровані або зареєстровані на території України. Проте вітчизняним податковим органам не вдається здійснювати фактичний контроль за місцем їх господарської діяльності у зоні окупації, вони можуть лише формально приймати податкову звітність суб'єктів господарювання. Недобросовісні платники податків також включають в оптимізаційну схему одне-два підприємства з окупованого регіону, а тому довести їх участь у податкових махінаціях стає практично неможливо. Зустрічні податкові звірки мають стати ефективним інструментом виявлення податкових «ям» та інших схем податкової мінімізації. В іншому разі новоутворений «офшор» почне дедалі більше вимивати кошти із загального економічного обороту України.

### **3. Реалізація заходів податкової реформи, зокрема:**

- локальна *імплементація моделі оподаткування розподіленого прибутку* як економічний експеримент на підконтрольних Україні територіях Донбасу. У прилеглих до місця проведення АТО районах значною мірою зруйновані та/або пошкоджені основні виробничі потужності. Зношеність основних засобів по Україні з 2010 по 2013 роки зростає з 74,9 % до 77,3 %, а на кінець 2014 року склала 83,5 %<sup>1</sup>. Отже, як пілотний проект на Донбасі доцільно звільнити від оподаткування частину прибутку підприємств, що реінве-

<sup>1</sup> *Вартість* основних засобів у 2000–2014 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ibd/voz/voz\\_u/u.htm](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ibd/voz/voz_u/u.htm)



стується в необоротні активи та капітальне будівництво. Це стимулюватиме модернізацію виробництва: відновить інвестиційний процес та інноваційну діяльність. Під час підготовки концепції реформування податкової системи профільним комітетом Верховної Ради та громадськими організаціями відповідним законопроектом пропонувалося запровадити таку модель на всій території України<sup>1</sup>. З огляду на ризики недонадходження коштів до бюджету, доцільно спочатку реалізувати її на прилеглих до окупованих територіях Донбасу. Компенсатором втрат бюджету мають стати додаткові податкові надходження від оподаткування заробітної плати новостворених робочих місць та ПДВ з продажу виробленої продукції. За рахунок стимулювання сукупного попиту найбільш імовірно зростуть також акцизний, рентні та місцеві податки;

• *відмова від запровадження цілої низки територіальних, галузевих, соціальних пільг для Донбасу.* Історичний досвід застосування податкових стимулів в Україні доводить, що найчастіше вони не давали очікуваного ефекту, а натомість призводили до значних втрат бюджету. Наприклад, негативний фіскальний ефект мало запровадження СЕЗ і ТПР у 1998 році – I кварталі 2005 року. На території Донбасу діяли спеціальні економічні зони «Донецьк» і «Азов», території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності в Донецькій області<sup>2</sup> загальною площею 714 тис. га. Бюджетна ефективність інвестиційних проектів, які реалізувалися на спеціальних економічних територіях, залишалася низькою, адже щорічні пільги понад удвічі перевищували надходження до бюджетів. Від’ємне сальдо між сумами платежів до бюджетів і наданими податковими пільгами мала половина спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Спеціальний інвестиційний режим перетворився на своєрідний коридор безмитного ввезення імпортованих товарів<sup>3</sup>. Відновлення таких

---

<sup>1</sup> *Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації*; проект закону від 26.10.2015 р. № 3357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56874](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56874)

<sup>2</sup> *Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області*: закон України від 24.12.1998 р. № 356-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/356-14>

<sup>3</sup> *Висновки про виконання Державного бюджету України за 2004 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/345922>

привілеїв (1) буде несправедливим щодо решти громадян України; (2) може викликати штучні економічні дисбаланси з формальної реєстрації платників податків для отримання пільг на території Донбасу при здійсненні підприємницької діяльності на решті території України; (3) загострить дисбаланси державного бюджету України й місцевих бюджетів Донецької і Луганської областей.

**4. Забезпечення пріоритетності фінансування заходів повного відновлення Донбасу.** Першочерговим тут є:

- *виконання державою фінансових зобов'язань соціального спрямування.* Повернення територіальних органів державної влади та банків до окупованих територій можливе лише в умовах відновлення контролю над східним кордоном держави, встановлення українського суверенітету та проведення чесних виборів. До цього говорити про відновлення повноцінного соціального забезпечення мешканців зазначених територій передчасно. Своєю чергою, на підконтрольній Україні території важливо забезпечити ефективну роботу органів Державної казначейської служби України та регулярність виплати всіх видів соціальної допомоги та соціальної підтримки громадян похилого віку, інвалідів, багатодітних сімей, а також погашення утвореної заборгованості перед населенням. Водночас нагальним є розроблення механізму компенсації з боку РФ майнової шкоди, завданої українським громадянам на території Луганської та Донецької областей під час воєнних дій та визначення ролі місцевих бюджетів.

- *фінансове забезпечення відновлення інфраструктури.* З огляду на складну ситуацію в державі, акумуляція необхідних фінансових ресурсів для зазначених цілей має відбуватись із залученням різноманітних інструментів державного, грантового, інвестиційного та проектного походження<sup>1</sup>, зокрема:

- *коштів з державного бюджету* (включаючи пряму бюджетну підтримку) як головного джерела фінансування для покриття витрат на відновлення послуг в постраждалих від конфлікту регіонах. Відновлення інфраструктури в зоні конфлікту має відбуватися у форматі реалізації державної програми. Формування державних замовлень на виконання

---

<sup>1</sup> *Україна: Оцінка відновлення та розбудови миру* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA\\_V1\\_Ukr\\_4Web\\_lowres.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA_V1_Ukr_4Web_lowres.pdf)

інфраструктурних проєктів сприятиме збільшенню внутрішнього попиту на вітчизняну продукцію (металопродукція, будматеріали, машинобудування) та зростанню кількості робочих місць. Кабінету Міністрів України необхідно розробити й затвердити «Державну програму відновлення інфраструктури Донбасу», яка міститиме чіткий перелік джерел фінансування та їх розподіл за видами об'єктів;

**Довідково.** Для відновлення пошкоджених об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем життєзабезпечення на території Донецької та Луганської областей в 2014 році створено спеціальне Агентство з відновлення Донбасу. У 2015 році з державного бюджету виділяється субвенція місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури Донбасу обсягом 300 тис. грн – по 150 тис. для Донецької та Луганської областей.

- інвестиційного фінансування та переорієнтації вже діючих проєктів відповідно до визначених пріоритетів, зокрема, стосовно масштабної реконструкції інфраструктури;
- міжнародного грантового фінансування першочергових заходів з підтримки відновлення та розбудови потерпілих територій Донбасу. Міжнародна спільнота не залишається осторонь від проблем України та долучається до відновлення регіону;

**Довідково.** ЄБРР виділяє 0,7 млрд євро на відновлення Донбасу. Для допомоги населенню постраждалих від наслідків воєнного конфлікту регіонів України Європейська Комісія виділила 17 млн євро. Фінансова допомога від США становила майже 7 млн дол. США, крім того, посольство США в Україні виділило 50 тис. дол. на допомогу мешканцям сходу України, які постраждали від дій проросійських бойовиків. Місцевим громадам регіону від ООН на відновлення надійде понад 700 тис. дол., без урахування отриманих у листопаді 2014 року понад 3,5 млн грн для переселенців з Донбасу, які тимчасово проживають на Дніпропетровщині. Уряд Японії виділяє Україні грантову допомогу в розмірі 300 тис. дол. США. Крім того, на спільну програму ООН та Японії з від-

новлення інфраструктури, яка передбачає відновлення систем водопостачання та санітарно-гігієнічних послуг у школах, протягом року уряд Японії виділив 5 млн 782 тис. дол. В ЮНІСЕФ анонсували трирічну програму підтримки України, розроблену разом з іншими агенціями ООН. Німеччина планує надати Україні 500 млн євро на відновлення інфраструктури Донбасу та 25 млн євро на будівництво житла для вимушених переселенців<sup>1</sup>;

– гуманітарної міжнародної допомоги для переселенців.

**Довідково.** У жовтні 2014 року гуманітарну допомогу Донбасу вартістю 7 млн євро спрямувала Німеччина. Європейська Комісія надала населенню постраждалих від наслідків воєнного конфлікту регіонів України 5 млн євро гуманітарної допомоги. Також за допомогою ООН школи на сході України отримують нове обладнання, меблі та навчальні матеріали, а Дитячий фонд ООН зібрав 7 млн дол. на допомогу сім'ям Донбасу. Уряд Болгарії прийняв рішення щодо надання Україні гуманітарної допомоги в розмірі 50 тис. євро. Крім того, Малопольське воєводство Польщі надало допомогу українським лікарням (ліки та перев'язувальні матеріали) вартістю понад 200 тис. злотих (понад 45 тис. євро), а польська благодійна католицька організація Caritas розпочала проект з надання гуманітарної допомоги внутрішнім переселенцям в Україні. На відновлювальні роботи та купівлю медикаментів в Донецькій і Луганській областях Литовське товариство Червоного Хреста збирано і переказало Міжнародному комітету Червоного Хреста понад 18 тис. дол. США для допомоги Східній Україні<sup>2</sup>.

• залучення іноземних інвестицій для фінансування проектів відновлення та забезпечення сталого розвитку Донбасу. Стратегією розвитку України «Стратегія 2020», зокрема, планується протягом п'яти років отримати 40 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій, тоді як нинішній показник становить у

<sup>1</sup> «Мільярд для Донбасу»: Хто спонсорує відновлення регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/124415>

<sup>2</sup> «Мільярд для Донбасу»: Хто спонсорує відновлення регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/124415>

середньому 4-5 млрд дол. на рік<sup>1</sup>. Потужним джерелом фінансування процесів відродження економіки Донбасу є отримання міжнародної фінансової допомоги на проекти модернізації віцілих рентабельних виробництв Донбасу й будівництва нових підприємств із застосуванням інноваційних технологій. Важливими є прямі іноземні інвестиції у видобувну галузь, телекомунікації та будівництво. Створенню робочих місць та відновленню місцевої економіки сприятимуть інвестиції в соціальні проекти, які передбачають найм та навчання місцевої робочої сили, залучення місцевих постачальників тощо. Необхідними умовами для втілення в життя інвестиційних проектів залишається стабілізація ситуації на Донбасі та виконання Мінських домовленостей;

***Довідково.** 28 квітня 2015 року було проведено Міжнародну інвестиційну конференцію на підтримку України, в межах якої розглядалося й питання відновлення Донбасу. За оцінкою уряду та міжнародних партнерів, загальний обсяг необхідної допомоги на відновлення Донбасу становить щонайменше 1,5 млрд дол. та близько 316 млн дол. для попередження гуманітарної катастрофи, проте ці оцінки є неповними.*

- *перерозподіл у межах регіону ресурсів місцевих бюджетів (законодавчо врегульований) з метою фінансового забезпечення життєдіяльності та відновлювальних робіт на території конфлікту. Згідно з підписаним Президентом Законом України «Про внесення змін до пункту 24 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України» від 06 жовтня 2015 року № 714-VIII, є можливість використання залишків коштів місцевих бюджетів окупованих населених пунктів на відновлення об'єктів соціальної та транспортної інфраструктури, житлового фонду й систем забезпечення життєдіяльності, а також на соціально-економічний розвиток контрольованих територій у спосіб тимчасового залучення таких коштів і їх спрямування у вигляді субвенції обласним бюджетам Донецької та Луганської областей<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Порошенко обнародовал тезиси «Стратегии 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/politics/989834-poroshenko-obnarodov-val- tezisyi-strategii-2020.html>

<sup>2</sup> Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>

5. Державна підтримка відновлення функціонування та забезпечення стабільності банківської системи на підконтрольних Україні територіях Донбасу. Державна політика забезпечення ефективного функціонування банківської системи на потерпілих територіях має передбачати:

- відкриття нових банківських установ (філій, відділень);

***Довідково.** Заходи з відновлення функціонування банківської системи на звільнених територіях регламентуються пунктом 4 Постанови Правління НБУ<sup>1</sup> та передбачають здійснення банками мобільного обслуговування на підконтрольній або нейтральній територіях за умови забезпечення вільного та безпечного доступу населення. Сьогодні таке обслуговування здійснюється тимчасовими мобільними підрозділами АТ «Ощадбанк» на базі панцерованого оперативного автотранспорту. Використання мобільних броньованих відділень банку дозволяє отримувати весь перелік банківських послуг, у тому числі через банкомати та POS-термінали. Лише у м. Маріуполі 22 банки здійснюють не лише валютнообмінні операції, а й пропонують всю номенклатуру банківських послуг (насправді ж кількість «точок продажу» є значно більшою, адже кожний банк, як правило, має мережу відділень). Загалом на контрольованій території Донбасу працює 959 банківських відділень, зокрема в Донецькій області – 672, у Луганській області – 287<sup>2</sup>;*

- розширення мережі гуманітарно-логістичних центрів з метою мінімізації негативних соціальних наслідків високих темпів цінового зростання на межі підконтрольних Уряду та непідконтрольних територій Донбасу;

***Довідково.** Перший із центрів відкрився 28 серпня 2015 у районі КПП «Зайцево» на Артемівському напрямку, де передбачено торгівлю продуктами харчування й товарами першої необхідності, роботу аптек і поштових відділень,*

<sup>1</sup> Про припинення здійснення фінансових операцій : постанова Правління НБУ від 05.08.2014 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

<sup>2</sup> Кількість структурних підрозділів банків на 01.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=17867471&cat\\_id=17823459](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=17867471&cat_id=17823459)

встановлення банкоматів «Ощадбанку»<sup>1</sup>. Також планується відкриття аналогічних центрів біля н.п. Новотроїцького на Маріупольському напрямку, в Станіці Луганській та Новотошківському (тут вже функціонує відділення «Ощадбанку» з наданням громадянам всіх видів банківських послуг та працює аптека. Незабаром відкриється відділення ще одного банку, міграційний відділ, облаштовуються торгові місця, складські приміщення для зберігання продуктів, місця для паркування автомобільного транспорту та бомбосховище на 300 осіб)<sup>2</sup>. 27 жовтня поточного року між Станіцею Луганською та поки непідконтрольним Україні Луганськом відкрито перший і поки що єдиний пропускний пункт з функціонуючими неподалік ринком та відділенням «Ощадбанку», а в листопаді заплановано відкриття аналогічного пункту пропуску «Курахово».

- розширення інструментів для надання рефінансування НБУ для банків, що страждають від погіршення платіжної дисципліни на Донбасі, зокрема за рахунок боргових зобов'язань (облігацій) корпоративних емітентів з високим кредитним рейтингом;

- підвищення рівня довіри населення до банків та стимулювання повернення депозитних ресурсів до банківської системи;

- збільшення обсягів банківського кредитування за рахунок фінансової підтримки банків для здійснення ними довгострокового інвестиційного кредитування пріоритетних галузей регіональної економіки.

**6. Активізація розвитку структурних складників фінансового ринку**, в тому числі небанківських інститутів у спосіб удосконалення нормативно-правової бази їх функціонування, підвищення якості корпоративного управління, впровадження нових фінансових інструментів, зокрема деривативів і нових видів корпоративних облігацій на фондовому ринку. На території Донбасу актуальним є стимулювання розвитку страхового ринку, зокрема

---

<sup>1</sup> На лінії розграничення в зоні АТО відкрит перший логістический центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vlada.io/vlada\\_news/na-kpp-zaytsevo-v-donetskoj-oblasti-otkryili-perviy-logisticheskij-tsentr](http://vlada.io/vlada_news/na-kpp-zaytsevo-v-donetskoj-oblasti-otkryili-perviy-logisticheskij-tsentr)

<sup>2</sup> СЦКК: у Новотошківському планується відкриття гуманітарно-логістичного центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2015/09/14/u-novotoshkivskomu-planuetsya-vidkrittya-gumanitar-no-logistichnogo-czentr-sczkk-/>

страхування ризиків агросектору, довгострокового страхування життя та недержавного пенсійного забезпечення. Це потенційні джерела надходження коштів населення на фондовий ринок.

**7. Використання міжнародного досвіду постконфліктного (повоєнного) відновлення.** Оцінення можливості застосування в Україні механізмів постконфліктного відновлення з арсеналу міжнародного досвіду має здійснюватися на основі їх детального аналізу, зокрема щодо відповідності чинному нормативно-правовому забезпеченню. Так, наприклад, у ситуації, в якій опинилася Україна, можуть бути застосовані важелі та механізми, задіяні для подолання наслідків Югославського конфлікту<sup>1</sup>.

\* \* \*

Відновленню соціально-економічної динаміки регіону сприяти низка заходів *загальнодержавного значення, що реалізуються на всій території України*. Йдеться про пришвидшення реєстрації підприємницької діяльності, податкову реформу й інституційні зміни в структурі ДФС, спрощення адміністрування податків та зборів, забезпечення прозорості бюджету через оприлюднення інформації про використання публічних коштів на порталі *E-data* та здійснення електронних державних закупівель у системі *ProZorro*, індексацію державних соціальних виплат, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та державного фінансового контролю.

Вирішення безпрецедентної в історії незалежної України проблеми деокупації та повоєнного відновлення Донбасу потребує нестандартних кроків. Водночас під час розроблення заходів та механізмів її вирішення необхідно попередити можливість провокування ними додаткового зростання обсягів тіньової економіки, контрабанди та корупції в Україні. Соціально-економічне відновлення району проведення АТО має відбуватися в умовах узгодженості на підконтрольних територіях політичних та соціально-економічних процесів, забезпечення координації дій держави, бізнесу, громадянського суспільства та міжнародної спільноти.

---

<sup>1</sup> Аналогії й відмінності системних криз у колишній Югославії та нинішній Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal>



## **РОЗДІЛ 10.**

### **ПОДОЛАННЯ СОЦІАЛЬНИХ НАСЛІДКІВ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ**

*Війна, війна! І знов криваві ріки!  
І грім гармат, і шаблі дзвін.  
Могили, сироти, каліки...  
І сум покинутих руїн.*  
Олександр Олесь

#### **10.1. Соціальний вимір сценаріїв врегулювання ситуації на Донбасі**

Державна політика подолання соціальних наслідків збройної агресії Росії на Донбасі має враховувати невизначеність сценаріїв повернення окупованих районів та етапність протистояння з Росією. Поточна ситуація тривкого перемир'я, очевидно, не є кінцевою точкою конфлікту і тому зберігається актуальність кількох варіантів розвитку подій, кожний з яких має власні соціальні ризики та загрози. Тому основою відповідної державної політики має стати підготовка багатоканальної та варіативної національної стратегії адекватного соціального реагування. Її ефективність буде визначатися здатністю знайти оптимальну траєкторію реалізації соціальної політики в умовах очевидної нелінійності, зворотності та взаємовиключності чинників розвитку різних сценаріїв.

Вихідними чинниками формування можливих сценаріїв є такі:

- демографічна структура населення, яке мешкає на території конфлікту, відзначається високою часткою пенсіонерів та соціально незахищених верств, які потребують постійної соціальної підтримки. При цьому фіксується значний відтік економічно ак-

тивного населення, існує ймовірність зворотного потоку переселенців з Росії;

- залишається значною кількістю озброєних бойовиків, російських військовослужбовців та найманців, міжнародних «шукачів пригод», криміналітету та інших осіб, які заробляють на обслуговуванні війни. Збереження стану збройного протистояння для значної частки населення є виключним способом забезпечення матеріального добробуту та власної соціально-психологічної ідентифікації, а формування культури ворожості до України – головною формою легітимації власної влади;

- Росія ухиляється від повноцінного утримання соціальної сфери на територіях конфлікту й постачання ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності населення. При цьому РФ сприяє надходженню на окуповані території власної валюти, що дає змогу контролювано і дозовано переорієнтовувати діяльність привабливих активів окупованих територій Донбасу на власну користь. Очевидно, що невирішеність соціальних питань і загострення гуманітарної катастрофи на окупованих територіях постійно використовуватиметься противником для шантажу України на міжнародній арені, роздмухування соціального й морального засудження української політики щодо неспідконтрольних територій, підтримки ворожого ставлення населення Росії до України та мобілізації на цій основі сил для подальшого воєнного протистояння;

- свідомість населення окупованої та прилеглих територій Донбасу значно викривлена щодо підвалин, причин та пускових механізмів трагедії, яка розгортається в цьому регіоні, має місце загострене сприйняття політичних, цивілізаційних і силових кроків сторін протистояння крізь призму спроможності та рівня бажання розв'язувати соціальні проблеми жителів регіону<sup>1</sup>.

Можливі сценарії розвитку ситуації на окупованих територіях Донбасу вмотивовано окреслено у 8.1. З огляду на них дії держави у площині розв'язання проблем соціального забезпечення населення мають полягати в такому.

У разі **«хорватського» сценарію** (звільнення Донбасу за рахунок військової сили) слід очікувати збільшення потоків ВПО;

<sup>1</sup> *Нові реалії* – нові сценарії. Донбас між сецесією та реінтеграцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/new/544>

активізації зовнішньої міграції, зростання масштабів соціального забезпечення мобілізованих осіб, військовослужбовців та їх сімей; зростання потреби в наданні термінової медичної, харчової та житлової допомоги цивільному населенню.

У таких умовах реалізація концентрованої, швидкої та гнучкої соціальної політики потребує створення спеціального координаційного центру, який узгоджуватиме зусилля уповноважених державних органів з діяльністю приватного благодійництва, неприбуткових громадських організацій, міжнародної допомоги, фізичної допомоги окремих громадян, військових структур. Слід також опрацювати питання введення тимчасових неринкових каналів матеріального забезпечення громадян та передбачити заходи акумулювання додаткових фінансових ресурсів для забезпечення відповідної соціальної політики.

Має йтися про суттєвий перерозподіл бюджетних коштів, проведення внутрішніх соціальних запозичень, домовленість про міжнародну допомогу.

Згаданий сценарій передбачає потужний спалах міграційних процесів, тому необхідно завчасно опрацювати проблеми внутрішньої (забезпечення житлом, медичне обслуговування, освіта, працевлаштування) та зовнішньої (заходи стримування кваліфікованої робочої сили та активної і працездатної молоді від еміграції за межі України) міграції.

У середньостроковій перспективі слід бути готовими до вирішення питання про виплати компенсацій громадянам окупованих територій за недоотримані пенсії та інші соціальні трансферти. Це вимагатиме розроблення обережної, виваженої та диференційованої соціальної політики. Україна має знайти й зафіксувати в правовому полі прозорі механізми виокремлення справжніх постраждалих від осіб, які не можуть розраховувати на соціальну підтримку.

Сценарій **компромісу з представниками ДНР/ЛНР на основі Мінських домовленостей** (молдавський варіант) фактично передбачає відмову України від окупованих територій у розрахунку на перспективу їх повернення в невизначеному майбутньому. У таких умовах відповідальним за соціальне забезпечення населення окупованих територій стає на керівництво сепаратистів та, опосередковано, на Росію. Це, однак, не знімає з порядку денного ані моральних, ані матеріальних зобов'язань держави перед сво-

їми громадянами, які покидатимуть чи прагнуть покинути окуповані території.

Суто з фінансового погляду такий сценарій для державної соціальної політики має вигляд найбільш легкого варіанту розвитку ситуації. Відсутність активних бойових дій означатиме певне послаблення потреби в мобілізації усіх видів ресурсів, насамперед економічних, політичних, ідеологічних. Не слід забувати, що Донецька область у 2014 році мала найбільшу в Україні кількість пенсіонерів (895,4 тис. осіб). Луганська область за цим показником посідала сьоме місце (445,2 тис. осіб). Зрозуміло, що частина пенсіонерів не тільки зареєструвалася як тимчасово переміщені особи, а й фактично покинула окуповані території. Проте значна їх частина залишиться по той бік «межі», тому фінансові зобов'язання України перед цією соціальною групою зменшаться.

Водночас основним соціальним наслідком цього сценарію буде навіть не втрата території, а руйнування цілісності суспільної тканини української держави. Своєю чергою, уявлення про те, що соціальна цілісність українського суспільства не є важливою для державотворення, загрожує руйнуванням національної свідомості й патріотизму, без чого неможлива успішна держава.

Розвиток подій за сценарієм добровільної реінтеграції окупованих територій **на основі волевиявлення їх мешканців** та організованого для цього спеціального переговорного процесу з політичними представниками регіону (*німецький варіант*) означатиме їх повернення під юрисдикцію України. У цьому разі заплановані у соціальній сфері реформи будуть поширені на окуповані території та вимагатимуть додаткового фінансування, у тому числі на вирішення питання про виплати компенсацій громадянам окупованих територій за недоотримані пенсії та здійснення інших соціальних трансферів.

**Сценарій заморожування конфлікту**, коли Україна не визнає відторгнення своєї території, але відмовляється від військових способів її повернення, у соціальному вимірі означатиме боротьбу за громадян, а не за територію, де тимчасово неможливо створити гідні умови проживання. У цьому випадку соціальна політика стосовно мешканців окупованих територій

має формуватися на принципах поєднання обмежень та сприяння. Основою такої політики є персональна реінтеграція своїх громадян на території повноцінної юрисдикції України та водночас обмеження доступу до соціального забезпечення особам, які можуть перешкоджати перспективам повноцінного повернення Донбасу.

Економічні та соціальні зв'язки між цими територіями та вільною Україною теж слід будувати на основі контрольованості та доцільності. Зокрема, економічний і соціальний тягар відновлення зруйнованих районів Донбасу для України має бути обумовленим та дозованим. Політика вимушеного соціального обмеження повинна компенсуватися формуванням низки потужних цільових програм репатріації незадоволених мешканців окупованих анклавів на терени України. Слушними будуть адресні проекти щодо пенсійної та соціальної допомоги конкретним мешканцям, які з різних причин не можуть залишити окуповані анклави. Необхідним складником таких проектів є гарантії адресності, забезпечені міжнародним посередництвом та умовами надання економічної та інфраструктурної підтримки окупованим територіям.

Важливим складником такої «обумовленої» соціальної та економічної політики мають стати узгоджені сторонами конфлікту проекти гарантування власності громадян України на окупованих територіях, забезпечення права ведення економічної діяльності та вибору податкової юрисдикції, а також можливості відвідування рідних та близьких.

Очевидно, що за будь-яких сценаріїв розвитку ситуації на Донбасі успішність державної соціальної політики визначатиметься ефективністю розв'язання соціальних завдань на його контрольованій території. Відмінності у соціальному добробуті між окупованими та неокупованими територіями Донбасу стануть найбільш ефективним засобом розмежування деструктивних та конструктивних сил в регіоні. В протилежному випадку – за відсутності адміністративно-територіальної, економічної та соціальної реформ – перед контрольованими районами Донбасу постане загроза соціально-економічного занепаду. Управлінська розірваність цих територій, інфраструктурна та системна неповноцінність, функціональна неповнота та переобтяженість ВПО

формуватимуть ситуацію накопичуваної непевності, нервозності та озлоблення.

Варто визнати, що ментальне, соціальне та економічне повернення значної кількості жителів контрольованих територій Донбасу в Україну ще не відбулося і не відбудеться само собою. Крім того, розвиток цих територій повинен мати демонстраційний ефект для окупованих територій за будь-яких варіантів розвитку ситуації. Причому в близькій перспективі такий ефект матиме виключно інформаційно-світоглядне значення: для жителів окупованих територій успіхи інших регіонів України не є показовими, а сприйматимуться вороже, якими б вони не були. Усі здобутки соціального та економічного розвитку підконтрольних областей Донбасу стануть у нагоді на етапі поступової реінтеграції до України нині окупованих районів.

У зв'язку з цим вже тепер доцільно розробити та відкрито артикулювати національну політику щодо створення на контрольованих Україною територіях Донбасу нових областей України. Вони мають стати повноцінними адміністративно-територіальними одиницями, здатними проводити регіональну політику соціальних та економічних реформ. У такому разі деструктивні сили Донбасу не матимуть тут можливостей для рваншу.

## 10.2. Стратегічні пріоритети розвитку людського потенціалу Донбасу

Розвиток людського потенціалу на Донбасі має виправити провали попередніх років, знівелювати наслідки воєнного конфлікту, стати кінцевою метою та головним пріоритетом стратегії реінтеграції. Досягти цього можна у спосіб формування безпечного соціального середовища, зокрема створенням гідних умов зайнятості; протидії бідності та соціальному відторгненню вразливих верств населення; інституційним забезпеченням соціальної політики щодо ВПО, військовослужбовців та соціальної реінтеграції мобілізованих осіб; налагодженням національного моніторингу соціальної напруженості, а також розвитком нових форм включення неурядових структур до вирішення соціальних завдань.

### Відновлення ринку праці

Найбільш гострою соціальною проблемою як контрольованих, так і окупованих територій Донбасу є деградація ринку праці, втрата робочих місць, спотворення цивілізованих трудових відносин, неадекватна ціна оплати праці. Як наслідок, основою стратегії соціальної реінтеграції Донбасу в існуючих умовах має стати політика **збалансування ринку праці** на основі підтримки динамічної рівноваги між стабільною зайнятістю у традиційному секторі економіки та забезпеченням відповідності загальної системи робочих місць завданням соціально-економічного розвитку. На початковому етапі реінтеграційних процесів зусилля мають зосереджуватися на реалізації пріоритетів людського розвитку на контрольованій території, що дасть змогу відпрацювати ключові механізми реформ та, за можливості, перенести відповідний досвід на окуповані території. Крім того, в правовій площині необхідно розв'язати проблему трудового стажу, зобов'язань відносно соціальних страхових фондів, законних компенсацій працівникам важких та небезпечних умов тих підприємств на окупованих територіях, які сплачують податки в Україні. Держава має визнати поведінку таких підприємств соціально відповідальною та забезпечити спрощення чи тимчасове пом'якшення існуючих у цій сфері процедур, у тому числі з метою формування стимулів для інших підприємств окупованих територій для приєднання до правового соціального простору України.

Пріоритетами розбудови ефективного ринку праці на підконтрольних територіях Донбасу є:

**1. Стимулювання попиту на робочу силу за рахунок створення нових підприємств та започаткування нових видів економічної діяльності.** Це не означає недоцільності створення робочих місць на вже працюючих підприємствах. Водночас організаційно-правова реорганізація підприємств Маріупольської, Слов'янсько-Краматорської, Красноармійської та Лисичансько-Северодонецької економічних зон має супроводжуватися створенням нових підприємств, процесами демонополізації, пошуком нових форм їх реінтеграції та кооперації. Це дасть змогу забезпечити інноваційний розвиток регіону та принципово змінити демографію підприємницького ландшафту, потенціал для чого мають не лише

промислові комплекси, а й сектори інфраструктурного розвитку, будівництва, агропромислового комплексу, державного управління та соціальної сфери.

**2. Орієнтація на створення робочих місць високої кваліфікації, багатопрофільних робочих місць та робочих місць наскрізної спеціалізації й кваліфікації.** Організаційно-технологічна політика підприємств-галузевих драйверів інноваційного розвитку має забезпечувати попит на кваліфікованих робітників, експлуатаційників та наладчиків складних технічних систем, фахівців інженерно-технічного кадрового складу, професіоналів-управлінців та науковий контингент для виконання галузево-кластерних НДДКР. Прискореного розвитку мають набути робочі місця для фахівців у сфері міжнародних економічних відносин та маркетингу, що необхідно для налагодження нових економічних зв'язків з підприємствами інших регіонів України та країнами світу.

Водночас на інституційному рівні доцільно обмежити кваліфікаційну надлишковість робочих місць відповідно до виробничо-технологічних вимог. Домінуючим для адекватного заповнення нових робочих місць повинен стати освітній рівень бакалавра та молодшого спеціаліста. Державою має стимулюватися політика відмови від дешевої робочої сили, що особливо важливо для підприємств-локомотивів інноваційних перетворень у промисловості, будівельних та інфраструктурних видах діяльності.

**3. Розвиток робочих місць у малому та мікропідприємстві.** Пріоритетами тут є формування сектору підприємницької та креативної самореалізації населення; розбудова середовища стартапів та венчурних компаній; створення малих та мікропідприємств-супутників великих підприємств (у межах гравітаційних систем інтеграції), аутсорсерів та/або конкурентно-контрактних постачальників загального виробничого ланцюга, інноваційно-виробничих та сервісно-логістичних мереж у межах територіальних кластерів.

Останній сегмент здатний виконувати функцію абсорбції надлишкового некваліфікованого персоналу. Відповідна державна політика має спрямовуватися на інкубацію самостійності малого та мікропідприємства, формування середовища реальної кон-



куренції, розбудову виробничо-господарської інфраструктури, забезпечення доступності фінансово-інвестиційних ресурсів, а також інформаційно-технічну підтримку виходу на зовнішні ринки.

**4. Перетворення робочих місць у бюджетній сфері та державних підприємствах на осередки впровадження високих економічних і соціальних стандартів.** Підконтрольні території мають у достатньо короткий термін створити повноцінну інфраструктуру державного управління, робочі місця в якій будуть привабливими для якісної робочої сили з інших регіонів. Необхідно зменшити тотальний вплив місцевих фінансово-промислових груп на регіональні соціальні та економічні процеси, для чого варто створити нову ефективну державну бюрократію та мережу державних підприємств, що функціонують поза межами традиційних схем місцевого контролю. Слід виходити з того, що створення державою продуктивних робочих місць є значно ефективнішим каналом заведення в регіон державних коштів порівняно із системою соціальних трансфертів.

**5. Розвиток інфраструктури та інституцій активного трудового посередництва і консалтингу** (як приватних, так і державних). На контрольованих територіях Донбасу соціально-економічний простір пропозиції робочих місць концентруватиметься переважно в чотирьох великих поселенсько-економічних кластерах (Маріупольський, Слов'янсько-Краматорський, Красноармійський та Лисичансько-Сєверодонецький). З урахуванням високої швидкості дивергенції їх спеціалізації основною характеристикою ринку праці регіону буде територіально-галузєва диспропорційність. Для її подолання потрібно створити систему інформаційного посередництва та консалтингу з питань зайнятості з принципово іншим рівнем активності (порівняно з її допоміжним характером в інших областях України). Доречними стануть технології «агресивного» маркетингу робочої сили задля її перерозподілу між кластерами. Потрібно налагодити «клірингові» схеми обміну робочою силою за участі місцевих органів влади та державних служб посередництва. Має працювати потужний консалтинг, здатний оперативно, адресно і масштабно пояснювати значення наявної інформації, надавати послуги професійної орієнтації, адаптації та дезактивації.

**6. Поглиблення соціального діалогу** у сфері трудових відносин, прогнозування зайнятості за всім спектром релевантних параметрів, формування сучасної системи професійної кваліфікації і атестації, професійно-кваліфікаційного і професійно-освітнього узгодження. Цей процес не має обмежуватися традиційним колом учасників «влада-роботодавці-профспілки». До нього мають долучатися будь-які організовані форми колективного інтересу: від трудових колективів до територіальних громад і громадських організацій.

**7. Розвиток інфраструктури підтримки гнучких та нетрадиційних форм зайнятості.** Нестійкість економічних та соціальних умов Донбасу, інтенсивність трансформаційних процесів та експериментальний характер інноваційних пошуків неодмінно супроводжуватимуться високою інтенсивністю процесів створення та ліквідації робочих місць, значною часткою проєктних, тимчасових і неповних робочих місць. Керована стихійність відповідних процесів дасть змогу сформувати підходи до тимчасового розв'язання проблем масового безробіття робочої сили низької кваліфікації та неактуальних професій, тимчасової зайнятості й зайнятості на умовах неповного робочого часу, неформальної зайнятості, а також іррегулярної самозайнятості тощо.

**8. Стимулювання, інституційне та інфраструктурне упорядкування розмаїття форм трудової міграції** (стаціонарної, маятникової, вахтової). Для цього має бути забезпечений структурний перерозподіл робочої сили в межах регіону. Необхідно усунути проблеми залучення до регіону висококваліфікованої робочої сили у випадку формування її дефіциту в окремих нішах. Не менш важливим запобіжником перенасичення пропозиції робочої сили на Донбасі може стати трудова міграція до інших регіонів України працівників низької кваліфікації. Передбачається, що висока інтенсивність трансформаційних економічних та соціальних процесів продукуватиме дисбаланси ринку праці, які неможливо подолати за рахунок попередніх пріоритетів та в межах наявних поселенських структур.

**9. Професійна підготовка і перепідготовка кадрів.** Перебудова економіки Донбасу потребує нового бачення системи підготовки кадрів, змін в її структурі, якості, пошуку нових нестан-

дартних форм, методів та мотиваційних механізмів залучення дорослого населення до освіти та нових сфер зайнятості.

Основними проблемами функціонування та розвитку сфери професійної підготовки і перепідготовки на Донбасі є:

- застарілість та руйнація матеріально-технічної бази навчальних закладів;
- порушення координаційних зв'язків між підприємствами регіону та навчальними закладами, розташованими на тимчасово окупованих територіях (у Донецькій та Луганській областях було сконцентровано до 70 % професійно-технічних навчальних закладів України, в яких здійснювалася підготовка кадрів за професіями промислового типу);
- втрата регіоном окремих напрямів підготовки за необхідними спеціальностями в результаті евакуації навчальних закладів до інших регіонів або їх залишення на території, тимчасово невідконтрольній Україні;
- скорочення обсягів внутрішньофірмової підготовки в результаті погіршення фінансово-економічного стану підприємств;
- загострення наявних проблем системи професійної підготовки і перепідготовки кадрів, успадкованих з попередніх часів (дублювання окремих напрямів підготовки, неефективність управління та застарілість технічної бази, орієнтація переважно на попит з боку населення).

Актуальним є визначення перспективної професійно-кваліфікаційної структури ринку праці Донбасу та **стратегічних пріоритетів розвитку системи професійної підготовки і перепідготовки регіону**, до яких можна віднести такі:

- формування галузевих освітньо-науково-виробничих комплексів навколо галузевих кластерів (Красноармійськ – паливно-енергетичний, Маріуполь – металургійний, Краматорськ – машинобудівний, Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне – хімічний, Старобільськ, Волноваха – аграрний) на основі об'єднань навчальних закладів, наукових установ і підприємств (зокрема навчально-виробничих комбінатів);
- забезпечення перепідготовки працівників, яких планується вивільнити під час реструктуризації економіки регіону, відповідно до потреб регіону. Зокрема доцільне навчання працівників паливно-енергетичного комплексу за інтегрованими

професіями, підвищення професійної компетентності через отримання додаткових навичок та компетенцій з можливістю зайнятості на суміжних виробництвах (в індустріальних енергетичних парках на базі шахт, виробництвах з перероблення териконів тощо);

- забезпечення навчальних закладів кадрами, сучасними навчальними технологіями та обладнанням, зокрема:

- формування в навчальних закладах короткострокових програм підготовки з метою отримання часткових кваліфікацій, що скоротить час, необхідний для підготовки працівників; використання практики підтвердження результатів неформального навчання; за такими програмами можна організовувати перенавчання дорослого населення суміжним професіям або професіям, які не потребують високого рівня кваліфікації (найпростіші професії у сфері сільського господарства чи соціальній);

- розширення можливостей використання гнучких та нестандартних форм навчання (дистанційне навчання), зорієнтованих, передусім, на жінок з дітьми, людей з особливими потребами та мешканців територій, віддалених від навчальних центрів;

- створення галузевих освітньо-науково-виробничих комплексів на основі об'єднань навчальних закладів, наукових установ та підприємств (зокрема, навчально-виробничих комбінатів) з метою підготовки та перепідготовки кадрів для підприємств (зокрема, внутрішньофірмового навчання), проведення наукових досліджень та експериментальне впровадження їх результатів на підприємствах регіону.

*Протидія бідності  
та соціальному відторгненню населення,  
постраждалого внаслідок воєнних дій*

Раптова бідність внаслідок воєнних дій формує нові виклики для соціальної політики, оскільки не може бути подолана традиційними методами – через реформу оподаткування, зміну структури бюджетних видатків, удосконалення політики на ринку праці та у системі соціальної підтримки. Є необхідність термінового

реагування на наявні гуманітарні потреби, що вимагає «ручного» управління. Водночас наслідки бойових дій все більше відчують відділені від АТО регіони, що свідчить про необхідність системної перебудови у сфері соціальної політики задля недопущення тут подальшого розвитку негативних процесів та мінімізації крайніх проявів бідності.

Різке зростання масштабів раптової бідності та вразливості до бідності внаслідок бойових дій вимагає прийняття рішень за такими напрямками.

**1. Зменшення крайніх проявів бідності серед ВПО та всебічна підтримка населення, яке втратило майно та джерела доходів і залишається жити в зоні бойових дій.** За цим напрямком основними заходами є:

- здійснення прямих грошових виплат (за індивідуальним підходом – разові чи на регулярній основі);
- надання тимчасового соціального житла (насамперед людям, які тимчасово виїхали із району АТО у зв'язку з бойовими діями, але їхнє житло вціліло, вразливим категоріям сімей без годувальника, особам похилого віку);
- натуральна допомога (продуктами, ліками, будматеріалами, безоплатними чи пільговими послугами тощо) з активним залученням багатоканального фінансування, можливостей волонтерського руху, використанням найкращих практик у сфері кризового менеджменту.

**2. Визначення комплексу середньо- та довгострокових заходів з метою запобігання бідності серед осіб, які опинилися в зоні вразливості, та протидії соціальному відторгненню постраждалих осіб** з перспективою застосування напрацьованих нових підходів і практик, спрямованих на соціальний захист постраждалих внаслідок бойових дій, у масштабній реформі соціальної політики. Виходячи з пріоритетності проблем осіб, постраждалих внаслідок бойових дій, що не можуть бути вирішені за допомогою комплексу термінових і тимчасових заходів, потрібно визначити такі механізми реалізації завдань на середньо- та довгострокову перспективу.

**3. Запуск експериментального проекту щодо створення орендного муніципального житла, який у перспективі можна поширити на всю Україну.** Спочатку таке житло може нада-

ватися сім'ям, які тимчасово залишилися без помешкання на постраждалих територіях, і ВПО, а також сім'ям запрошених спеціалістів. У перспективі система орендного некомерційного (соціального) житла має охопити значну частину багатодітних родин, молодих сімей з дітьми та інших вразливих категорій, насамперед у великих містах. Упровадження програми масштабного будівництва соціального житла для населення Донбасу, яке втратило помешкання (або його відбудова коштуватиме дорожче будівництва нового), дасть змогу працевлаштувати людей у даному регіоні, які залишилися без роботи через знищення і закриття підприємств.

**4. Зміна принципів надання допомоги, запровадження програм на засадах одноразової чи тимчасової підтримки на випадок непередбачуваних (нестандартних) обставин**, для отримання яких підставою має бути раптовий стан, внесення відповідних змін до законодавства.

**5. Підвищення оперативності роботи на всіх ділянках (від реєстрації до надання допомоги) з одночасною перебудовою функціональної структури системи соціального захисту**, наближення її (територіально та нормативно) до споживача.

**6. Посилення індивідуального підходу при розв'язанні комплексу проблем постраждалої сім'ї (або сім'ї у складних життєвих обставинах)**, зміни ролі та статусу соціального працівника з роботи з сім'ями.

**7. Об'єднання функцій, пов'язаних з розв'язанням проблем однієї сім'ї, у компетенції одного органу** (питання працевлаштування, догляду та інших соціальних послуг, надання тимчасового помешкання, виплат соціальної допомоги тощо).

Такі підходи дадуть можливість не лише вдосконалити систему соціальної підтримки для ефективнішої допомоги постраждалим внаслідок бойових дій особам та ВПО, а й зробити її більш справедливою та соціально ефективною, наблизити державну допомогу до стандартів розвинутих країн.

Майбутнє реформування покликане надати системі більшої адаптованості до зовнішніх змін. Це означає наскрізне реформування – від практичної діяльності місцевих органів соціального захисту до принципових змін у соціальних програмах. Якості персоналу органів соціального захисту мають бути більш універсаль-

ними за видом та профілем здійснюваної роботи, а персонал повинен бути готовим до тимчасових територіальних ротацій у межах регіону. Це потребує запровадження нових стандартів у підборі кадрів та формуванні фонду оплати праці й фінансування загалом.

Допомога на випадок непередбачуваних обставин як новий напрям в системі соціальної підтримки є проявом активної соціальної політики, адресованої переважно працездатному населенню. Державна підтримка надається як тимчасова для виходу сім'ї, що потенційно може бути фінансово самодостатньою, з важкої життєвої ситуації. Наявність такого виду допомоги сприятиме формуванню готовності реагувати на зовнішні виклики внаслідок розвитку соціально-політичних чи економічних подій (локального або державного масштабу) та мінімізації «природних» ризиків раптової бідності.

### 10.3. Інституційне забезпечення соціальної політики подолання наслідків збройної агресії

Зусилля, спрямовані на подолання негативних наслідків збройної агресії та окупації частини Донбасу виходять за межі географічних кордонів регіону. Відповідна соціальна політика має розв'язувати проблеми вимушено переміщених осіб (*дали* – ВПО) в усіх регіонах України. Вона повинна давати відповідь на виклики еміграції, задовольняти соціальні запити військовослужбовців та інших мобілізованих осіб як на території підконтрольного Донбасу, так і розташованих в інших регіонах України.

**Державна політика щодо вимушено переміщених осіб.** Вирішення проблем ВПО вимагає розроблення чіткої і зрозумілої стратегічної програми національного рівня, цілеорієнтованої за сферами, проблемами, територіями. Для того, щоб озброїти владу і суспільство цілями та механізмами їх досягнення, необхідно врахувати кілька важливих моментів. Зокрема, вже зрозуміло, що проблема ВПО існуватиме тривалий час. Як наслідок, вона має враховуватися при розробці стратегії розвитку України та її регіонів принаймні в середньостроковій перспективі. Це означає, що стосовно ВПО фокус має бути зміщений з надання нагальної допомоги на пошуки довготривалих рішень.

Варіантів таких довготривалих рішень небагато: або повернення в місця попереднього проживання після відновлення миру і умов для нормального життя, або повноцінна інтеграція в інших регіонах України. Оскільки беззастережне та безпечне повернення ВПО в місця попереднього проживання неможливе, головна увага має приділятися адаптації переселенців у місцях їх нинішнього перебування або їх переселенню та інтеграції в інших регіонах України.

Це підтверджують дані деяких соціологічних опитувань, за якими до 45 % ВПО (принаймні ті, хто наразі перебуває у відносно віддалених від попередніх місць проживання регіонах) не планують повертатися до своїх зруйнованих домівок<sup>1</sup>. Диференційований підхід має застосовуватися і щодо регіонів вселення ВПО залежно від рівня навантаження переселенцями, місцевих особливостей і можливостей працевлаштування.

Принципово, щоб державна політика стосовно ВПО була спрямована не лише на підтримку цієї категорії населення, а й на стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, які їх приймають. Необхідно змістити акцент з надання пільг переселенцям на підтримку регіонів вселення. Заходи, спрямовані на вирішення проблем переселенців, мають розроблятися таким чином, щоб вигоди від них отримали і відчули місцеві жителі.

Варто припинити розглядати вимушених переселенців як тягар та проблему, побачити їхній трудовий та інтелектуальний потенціал, створити умови для його використання з метою розвитку регіонів їх нового проживання та країни загалом, пропагувати таке бачення в засобах масової інформації, під час освітньо-виховних заходів тощо.

У контексті використання потенціалу ВПО для розвитку територій особливу увагу варто звернути на кваліфікованих спеціалістів, бізнесменів, молодь, що складають їх помітну частину. За даними служби зайнятості, структура безробітних з-поміж ВПО суттєво відрізняється. Зокрема, станом на червень 2015 року половина з них була у віці до 35 років, а 70 %

---

<sup>1</sup> *Переселенці* очима соціологів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani\\_zaprosheni\\_realnij\\_obraz\\_pereselen\\_tsy\\_a\\_na\\_lvivshhini&objectId=540386](http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani_zaprosheni_realnij_obraz_pereselen_tsy_a_na_lvivshhini&objectId=540386)



має вищу освіту (загалом поміж безробітних 45 %). Понад 55 % з них за останнім місцем роботи працювали на посадах керівників, фахівців<sup>1</sup>. Вони не лише мають знання та досвід роботи, а й готові його практично застосовувати. Згідно з висновками служби зайнятості поміж осіб, які планували скористатися її послугами (46 % опитаних ВПО), кожен другий був готовий до тимчасової зайнятості, 8 % – до навчання, 4 % – до відкриття власної справи<sup>2</sup>.

Важливою умовою укорінення прибулих в інших регіонах України є вирішення житлового питання. За відсутності достатніх фондів соціального житла, а також високої потреби в ньому серед корінних мешканців регіонів, куди прибувають ВПО, потрібно шукати інші механізми для розв'язання цієї проблеми. Варто адаптувати та використати досвід, набутий під час облаштування колишніх депортованих, які поверталися до АР Крим, зокрема, схеми фінансової та трудової участі у будівництві, допомоги у доведенні до кінця розпочатого будівництва, викупу вторинного житла за допомогою системи кредитів. Водночас необхідно уникати формування відокремлених поселень цієї категорії громадян. Хоча будівництво окремих поселень дає змогу простіше вирішувати інфраструктурні та логістичні питання, проте з точки зору перспектив подальшої інтеграції більш доцільно сприяти розселенню ВПО в середовищі корінних жителів населених пунктів, де вони опинилися.

Українським важливим як для подальшого життя ВПО, так і для життєдіяльності регіону переселення є налагодження доброзичливої взаємодії між ними та місцевими мешканцями. Соціологія засвідчує, що ставлення місцевих мешканців до вимушених переселенців доволі амбівалентне.

З одного боку, їм співчують і допомагають, проте з другого, як свідчать дані соціологів, 81 % опитаних вважають, що із нормалізацією ситуації ВПО мають повернутися у місця попереднього проживання. Тобто, готовність прийняти вимушених

---

<sup>1</sup> Макарова О. В. Реінтеграція внутрішньо перемішених осіб до місцевих ринків праці та запровадження активних програм зайнятості / О. В. Макарова // Ринок праці та зайнятість населення. – 2015. – № 1.

<sup>2</sup> Щодо надання послуг службою зайнятості внутрішньо перемішеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>

переселенців як інтегральний складник свого соціального оточення, у місцевого населення є доволі низькою<sup>1</sup>.

Для запобігання виникненню суспільно небезпечних розподільчих ліній між корінними жителями тих чи інших населених пунктів і прибулими держава перш за все має щонайповніше забезпечити права переміщених осіб, уникаючи при цьому надання їм особливих привілеїв. Відсутність дискримінації, у тому числі позитивної, – запорука успішної інтеграції. Водночас, як свідчать дані опитування ВПО, кожний третій респондент стикався з дискримінацією при працевлаштуванні, оренді житла, або в інших побутових ситуаціях<sup>2</sup>, що є вкрай тривожним. Тому окремих напрямом роботи щодо ВПО має бути викорінення дискримінації цієї категорії громадян, виховання толерантного ставлення до них, протидія інформаційним технологіям, за допомогою яких зацікавлені деструктивні сили намагаються створити в суспільстві негативний образ переселенців як утриманців і сепаратистів, посяяти невдоволення в місцевих громадах.

Проблеми ВПО, зокрема їх належне інформування, мають постійно перебувати в полі зору державної інформаційної політики. Певна діяльність у цій сфері вже здійснюється: влітку 2014 року урядом створено інтернет-портал для ВПО; Міністерство соціальної політики видало кілька випусків інформаційних матеріалів, де вказані адреси і телефони, за якими можна отримати необхідну інформацію про розселення, працевлаштування, отримання соціальної допомоги. Водночас ця інформація потребує постійного оновлення, безперервних зусиль щодо донесення до адресата.

Інформація щодо ВПО потрібна й ширшому загалу населення. По-перше, варто організовувати навчання державних службовців, правоохоронців, представників волонтерських організацій з питань міжнародних стандартів поводження з ВПО та національного законодавства, специфіки спілкування з цією категорією населення. По-друге, суспільство необхідно забезпе-

---

<sup>1</sup> *Ставлення до переселенців та волонтерської діяльності* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua/img/upload/files/Settlers%20and%20volunteering.pdf>

<sup>2</sup> *Осаволук А. Забезпечення прав внутрішніх переміщених осіб в Україні* / А. Осаволук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.odfoundation.eu/a/6740,zvit-zabezpechennya-prav-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini>

чувати позитивною інформацією щодо ВПО, говорити не тільки про їхні потреби та необхідні для їх забезпечення кошти, а й про приклади успішної адаптації та внесок ВПО в розвиток місцевих громад. Необхідно формувати ставлення до ВПО не як до об'єкту благодійності, а як до активних, підприємливих, працелюбних громадян, які, незважаючи на труднощі, здатні налагодити власне життя та сприяти процвітанню нових місць проживання.

Необхідним складником вироблення і реалізації політики щодо ВПО є постійний моніторинг ситуації у цій сфері. Він не повинен обмежуватися лише реєстрацією та обліком. Вкрай потрібно створити єдину інформаційну базу даних щодо ВПО, яка б дала змогу відслідковувати як територіальну, так і соціальну мобільність кожної особи. Перелік даних, які обробляються, варто розширити. Активніше необхідно застосовувати соціологічні опитування, обстеження домогосподарств. Варті уваги не лише матеріальні показники становища ВПО (житло, доходи, зайнятість), не менш вагомими є їхні настрої і прагнення. Важливим для вибору напрямів управлінської діяльності є також динаміка ставлення до ВПО з боку місцевого населення, що потребує систематичного соціологічного вимірювання.

Збір різнобічних даних щодо ситуації з ВПО не має бути самоціллю. Він необхідний як засіб забезпечення зворотного зв'язку. ВПО не повинні розглядатися лише як об'єкти управлінської діяльності. Необхідно забезпечувати їхню активну участь у прийнятті рішень щодо подальшої долі, оцінки ефективності прийнятих рішень та їх коригування. За можливості варто залучати представників ВПО до роботи в державних органах та інших організаціях, які працюють з цією категорією населення.

Гострота і складність проблеми ВПО потребує належного інституційного забезпечення. Наразі основну роботу з надання їм допомоги проводять служби Міністерства соціальної політики, де створено відповідний підрозділ, а також Державне агентство зайнятості, що займається питаннями їхнього працевлаштування. Реєстрацію місця перебування ВПО здійснює Державна міграційна служба. На першому етапі переселень ключова роль належала Державній службі з надзвичайних ситуацій. Важливу роль відігравали створені в кожній області вже у квітні 2014 року на базі територіальних підрозділів ДСУНС регіональні

штаби, а також Міжвідомчий координаційний штаб, на який покладено організацію взаємодії різних відомств щодо надання допомоги ВПО.

Однак, зважаючи на комплексність і тривалість розв'язання проблеми, нині цього уже недостатньо. Досвід зарубіжних країн, яким довелося стикатися з аналогічними проблемами (Азербайджан, Грузія) свідчить, що координуючу та організуючу роль має виконувати спеціальна агенція. Саме вона повинна здійснювати моніторинг ситуації, відслідковувати її зміни, вивчати потреби ВПО, постійно спілкуватися з ними, готувати законодавчі пропозиції, лобювати їх прийняття, розвивати міжнародне співробітництво в інтересах ВПО, координувати діяльність державних органів та неурядових організацій.

Отже, зважаючи на кількість внутрішніх переміщених осіб та очевидну тривалу потребу у роботі з ними, доцільно створити спеціальний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за цю сферу. Варто також утворити спеціальні відділи при органах соціального захисту та працевлаштування на місцях, передусім у регіонах, де перебуває значна кількість ВПО, які б займалися наданням послуг лише цій категорії населення.

Особливої уваги та послідовного врегулювання потребує вирішення проблем дітей-переселенців. У цій сфері вже накопичений досвід, а також зроблені позитивні кроки, які варто врахувати. Зокрема, з червня 2014 року до липня 2015 року 44,7 тис. дітей внутрішньо переміщених осіб отримали послуги та допомогу на базі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. В 11 областях внесено зміни до обласних програм, а в інших прийнято розпорядчі документи, відповідно до яких виділено додаткові кошти на організацію оздоровлення потерпілих дітей. Загалом з 83,3 тис. дітей із сімей учасників АТО та дітей із сімей вимушених переселенців планується охопити оздоровленням та відпочинком більше 24,7 тис. дітей.

На якість та обсяги надання ВПО послуг соціального захисту суттєво впливає відсутність системної стратегії у цій сфері. Як уже зазначалося, в Україні відсутній єдиний орган влади, який би концентрувався виключно на розв'язанні проблем ВПО. Нині цими питаннями опікується і Міністерство соціальної політики, і Державне агентство з відновлення Донбасу, і Державна служба

України з надзвичайних ситуацій, і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Крім того, на базі різних інституцій створюються платформи для надання таких послуг, що свідчить про неузгодженість цієї роботи між державними установами та недержавними організаціями. У таких умовах дублювання функцій з означеної проблематики є неминучим.

Розв'язання проблеми ВПО визначально пов'язане зі стабілізацією умов їх житлового забезпечення. В умовах воєнного протистояння та економічної кризи говорити про започаткування соціальних програм надання постійного житла усім ВПО нереально. Тому в якості стратегічного механізму забезпечення ВПО житлом має бути обрана програма забезпечення тимчасовими житловими приміщеннями. Як свідчить досвід багатьох країн світу, до завершення збройної фази конфлікту це єдиний шлях, який дасть змогу державі виконати свої соціальні зобов'язання.

Під час інституціоналізації та організації цього механізму важливо враховувати таке.

1. Ймовірність продовження «пульсуючого» збройного конфлікту вимагає застосування такого інструменту вирішення житлових проблем ВПО, як колективні пункти тимчасового розміщення (ПТР), що можуть створюватися на базі санаторіїв, шкіл, клубів, кінотеатрів. Нині умови проживання в цих пунктах є об'єктами доволі жорсткої критики як з боку окремих громадських активістів, так і окремих науковців – передусім через їх невідповідність стандартам проживання. Зрозуміло, що такі пункти тимчасового розміщення слід розглядати виключно як інструменти надання «екстреної» допомоги постраждалим від збройного конфлікту або будь-якої іншої надзвичайної ситуації, яка провокує появу великої кількості переселенців. Вони здатні прийняти й абсорбувати першу і подальші хвилі постраждалих.

В Україні органами державної влади вже проводиться певна робота щодо створення пунктів тимчасового розміщення. Так, упродовж 2014–2015 років Державною службою України з надзвичайних ситуацій у трьох областях – Харківській, Запорізькій, Дніпропетровській – з модулів, що були надані у якості гуманітарної допомоги Урядом Німеччини, споруджено 7 транзитних

містечок для тимчасового розміщення 3500 осіб<sup>1</sup>. Ці містечка фактично виконують функції пунктів тимчасового розміщення. Однак у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII не згадується цей важливий інструмент соціальної допомоги ВПО.

2. Для тимчасового розміщення ВПО має використовуватися житловий фонд тимчасового проживання. В Україні такий фонд існує, він створюється органами місцевої влади за рахунок коштів місцевих бюджетів. Відповідно до законодавства житло з фонду тимчасового проживання надається на строк до одного року з можливістю його продовження у користування громадянам: а) яких виселено через несплату кредиту; б) які проживають в аварійному житлі; в) іншим. До «інших» відносяться нині й ВПО.

Очевидно, що в умовах, коли кількість ВПО вимірюється сотнями тисяч, слід кардинально змінити підхід держави до формування фонду житла для тимчасового проживання та механізму його використання. Зазначений фонд необхідно суттєво збільшити. Будівництво (придбання) житла для нього має відбуватися передусім за рахунок коштів державного бюджету. Фонд тимчасового житла має бути державною власністю і знаходитися в оперативному управлінні відповідного органу державної влади. Тимчасове житло слід у першу чергу надавати особам, які мають статус ВПО і потребують державної житлової допомоги, упродовж періоду дії цього статусу.

Підсумовуючи пропозиції щодо шляхів інституційного та організаційного забезпечення заходів подолання найболючіших проблем ВПО, слід ще раз наголосити на необхідності їх комплексного розв'язання. Це має забезпечуватися широким співробітництвом не лише органів влади різних рівнів та сфер діяльності, а й через активне залучення всіх зацікавлених сторін, зокрема неурядових організацій, бізнесу, міжнародних організацій.

Для дієвого захисту інтересів ВПО потрібні значні ресурси, які в умовах економічної кризи віднайти складно. При обмежених коштах ключового значення набуває ефективність їх використання, здатність акумулювати необхідні ресурси з різних джерел. Крім коштів державного та місцевого бюджетів, це має

<sup>1</sup> *Офіційний сайт* Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>

бути підтримка вітчизняного бізнесу на базі державно-приватного партнерства, гроші вітчизняних та зарубіжних благодійників, гранти міжнародних організацій тощо. Слід створити спеціальний фонд, який би накопичував такі кошти і займався фінансуванням відповідних програм.

**Соціальний захист військовослужбовців.** Важливою соціальною проблемою за будь-яких сценаріїв розв'язання протистояння з Росією буде забезпечення гідних умов несення служби військовослужбовцями, мобілізованими особами та існування їх сімей.

Досягнуті на сьогодні кількісні показники грошового забезпечення військовослужбовців необхідно послідовно підвищувати. Побудова ефективної моделі грошового забезпечення військовослужбовців, яка б стимулювала громадян до обрання військової служби, сумлінного та високопрофесійного виконання свого військового обов'язку, залишається ключовим соціальним питанням, яке має бути розв'язане в процесі побудови сучасної та ефективної української армії.

Про недостатність досягнутого рівня грошового забезпечення українських військовослужбовців свідчать, зокрема, проблеми з комплектуванням військових частин, які беруть участь в АТО, кваліфікованими кадрами на добровільній контрактній основі, що змушує державу вдаватися до обов'язкового призову. Стратегічним орієнтиром для держави має стати послідовне досягнення такого рівня грошового забезпечення військовослужбовців – учасників АТО, яке б забезпечило комплектування особового складу підрозділів, які беруть участь у бойових діях, виключно на контрактній основі.

Окремої уваги вимагає і структура грошового забезпечення військовослужбовців, яка є застарілою і неефективною. Зокрема, суттєвого вдосконалення потребує затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 07 листопада 2007 року № 1294 схема посадових окладів осіб офіцерського складу Збройних Сил України, Національної гвардії та Держспецтрансслужби за основними типовими посадами. Передбачені документом розміри посадових окладів виконують дестимулюючу функцію щодо проходження військової служби. Вкрай низькими

є оклади військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби), осіб рядового і начальницького складу за військовими (спеціальними) званнями.

Хибність такої практики нині визнано на найвищому державному рівні. Відповідно до пункту л) Рішення РНБО від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» відповідним органам державної влади поставлено актуальне завдання забезпечити збільшення частки посадових окладів та окладів за військовими званнями у структурі грошового забезпечення військовослужбовців. Проте необхідно констатувати, що зазначене рішення РНБО ще й досі залишається нереалізованим.

Окремим напрямом посилення соціального захисту військовослужбовців-учасників АТО має стати **створення ефективного механізму вирішення їхніх житлових проблем**. Нині непоодинокими є факти, коли військовослужбовці виконують свій патріотичний обов'язок перед державою, тоді як їхні сім'ї не мають належного житла і змушені мешкати із дітьми в гуртожитках або орендувати житло на комерційних засадах. Неприпустимою слід вважати ситуацію, коли в 2014 році держава усунулася від фінансування забезпечення житлом ветеранів війни та учасників анти-терористичної операції.

Упродовж тривалого часу в Україні існує Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей. Проте внаслідок хронічного недофінансування ефективність зазначеної програми як інструменту вирішення житлових проблем військовослужбовців залишається незадовільною – у 2010–2013 роках при загальній кількості військовослужбовців, які потребували поліпшення житлових умов, на рівні 44–45 тис., житлові умови покращувало 0,5–2 тис. сімей. Принципово важливим позитивним кроком слід вважати виділення в 2015 році з державного бюджету 1140,5 млн грн на будівництво та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України, що дасть можливість Міністерству оборони збудувати та отримати більше 3 тис. квартир. Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про розмір і порядок виплати грошової компенсації військовослужбовцям Збройних Сил, Національної



гвардії, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки та Державної спеціальної служби транспорту за піднайом (найом) ними жилих приміщень» від 26 червня 2013 року № 450 забезпечена виплата грошової компенсації військовослужбовцям Збройних Сил та Державної спеціальної служби транспорту за піднайом (найом) ними жилих приміщень. Розмір виплат різним категоріям військовослужбовців залежно від складу сім'ї та населеного пункту складає від 600 до 3654 грн на місяць<sup>1</sup>. Для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, здійснюється переобладнання будівель під службове житло<sup>2</sup>.

Опрацьовуються шляхи будівництва житла на землях оборони за рахунок позабюджетних коштів<sup>3</sup>.

Проте очевидно, що вжиті кроки є недостатніми. Житлова проблема була й залишається найбільш гострою серед військовослужбовців. Для подальшої активізації процесу розв'язання житлових проблем сімей військовослужбовців-учасників АТО необхідно:

- забезпечити реалізацію переважного права на отримання житла сім'ям військовослужбовців – учасників АТО, які не мають власного житла, орендують житло, проживають у гуртожитках (комунальних квартирах) та/або перебувають на квартирному обліку в гарнізонах, військових частинах, органах місцевої влади. Нормою має стати практика, коли військовослужбовець, який потребує поліпшення житлових умов і перебуває на квар-

---

<sup>1</sup> Роз'яснення щодо порядку організації виплати грошової компенсації військовослужбовцям за піднайом (найом) житлового приміщення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zhitlodlya-vijskovosluzhbovcziv/novini-ta-povidomlennya/rozyasnennya-shhodoporyadku-organizacii-viplati-groshovoi-kompensacii-vijskovosluzhbvczyam.html>

<sup>2</sup> Окрема увага приділяється забезпеченню місцем проживання сімей військовослужбовців, які повернулися з території АР Крим. Також проводиться робота щодо переобладнання казарм для забезпечення службовим житлом військовослужбовців рядового, сержантського та старшинського складу у м. Миколаїв (109 ліжко-місць) та м. Очаків (64 ліжко-місця).

<sup>3</sup> Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання будівництва житла для військовослужбовців та членів їх сімей на земельних ділянках, що належать до земель оборони» від 06.07.2011 р. № 715 Міністерством оборони України активізовано діяльність щодо формування земельних ділянок, які належать до земель оборони, на яких планується будівництво житла для військовослужбовців та членів їх сімей, і паралельно проводиться робота з популяризації питання будівництва на землях оборони.

тирному обліку, підписуючи контракт на службу в районі проведення АТО, одночасно отримує ордер на службову квартиру, яка переходить у його власність після закінчення терміну контракту та виконання його умов;

- профінансувати Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей на рівні показників, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей» від 29 листопада 1999 року № 2166. Враховуючи заплановане збільшення чисельності українських військовослужбовців, необхідно переглянути (у бік збільшення) ключові параметри Програми, передбачивши в тому числі й збільшення обсягів її державного фінансування;

- надати військовослужбовцям – учасникам АТО, а також членам їхніх сімей переважне право на участь у загальнодержавних житлових програмах, зокрема, у цільовій Програмі будівництва (придбання) доступного житла (70/30);

- надати дітям військовослужбовців – учасників АТО переважне право на отримання пільгового молодіжного кредиту в межах програми, яку реалізує Державний фонд молодіжного житлового будівництва;

- забезпечити надання військовослужбовцям – учасникам АТО земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва.

Важливим напрямом діяльності держави в сучасних умовах має стати соціальний захист військовослужбовців, які брали участь у бойових діях у районі проведення АТО. З метою його забезпечення Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», яким учасників АТО віднесено до категорії осіб, які належать до учасників бойових дій. На них поширені норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Кабінет Міністрів України також затвердив Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення. Створе-

на Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Проте передбачені чинним законодавством (зокрема, Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») численні пільги військовослужбовцям та ветеранам війни<sup>1</sup> не дають очікуваного соціального ефекту. Причому це наслідки не лише невиконання державою взятих на себе зобов'язань, а й значною мірою результат вад і недоліків, притаманних вітчизняній моделі пільг та компенсацій. Остання впродовж тривалого часу вибудовувалася безсистемно, на основі минулих соціально-економічних реалій та застарілих уявлень, часто – без урахування реальних потреб та можливостей української держави, всупереч тенденціям суспільного розвитку. Вона здебільшого має компенсувальний, а не мотивувальний характер, не враховує особливості сьогоденного стану України, не корелює з потребами національної безпеки та оборони, зокрема з нагальною необхідністю побудови ефективної моделі соціального заохочення громадян до виконання свого військового обов'язку. Ті обмежені кошти, які держава нині виділяє на забезпечення пільг військовослужбовцям та ветеранам війни, розпорошуються серед пільговиків, що не лише не дає можливості розв'язувати проблеми їхнього соціального захисту, але й, навпаки, створює джерело додаткового соціального невдоволення.

Так, військовослужбовці – учасники АТО, які отримали статус (посвідчення) учасника бойових дій, мають право на користування пільгами, визначеними пунктами статті 12 зазначеного Закону. Втім, внаслідок хронічного невиконання державою власних зобов'язань через обмеженість фінансових ресурсів, цього недостатньо для ефективного розв'язання проблем соціального захисту учасників АТО, а тим паче – для створення належної мотивації громадян до несення військової служби в районі АТО. Крім того, аналіз існуючої практики надання учасникам АТО статусу учасника бойових дій вказує на наявність численних корупційно-бюрократичних перешкод, які штучно ускладнюють процес отримання статусу учасника бойових дій.

---

<sup>1</sup> Відповідно до статті 4 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до ветеранів війни належать учасники бойових дій, інваліди війни та учасники війни.

Зважаючи на гостроту та складність ситуації, в якій перебуває Україна, необхідність мобілізації значних сил і ресурсів на боротьбу за відновлення її територіальної цілісності, слід вжити заходів, спрямованих на забезпечення ефективної з погляду підвищення обороноздатності системи пільг військовослужбовцям та ветеранам війни. Для цього необхідно забезпечити адресність розподілу наявних державних коштів, передусім на фінансування пільг тим військовослужбовцям, які беруть участь у бойових діях на сході країни, та членам їхніх сімей. Одним з інструментів реалізації такої адресності могло би стати вдосконалення інституту учасника бойових дій, зокрема впровадження поділу учасників бойових дій на окремі категорії та встановлення пріоритету саме для тих, хто ризикує своїм життям та здоров'ям, захищаючи територіальну цілісність України.

З метою підвищення рівня соціально-економічної мотивації громадян у сфері захисту держави слід удосконалити наявну систему пільг і компенсацій військовослужбовцям, які беруть (брали) безпосередню участь у бойових діях у районі АТО. Зокрема доцільно розглянути питання щодо збільшення розміру пільг з оплати житла та вартості житлово-комунальних послуг тим учасникам бойових дій, які брали участь у бойових діях у районі АТО. Слушними кроками у цьому напрямі можуть стати:

- надання учасникам бойових дій, які брали участь у бойових діях у районі АТО, 100 % знижки на оплату житла та житлово-комунальних послуг. Нині відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасники бойових дій мають право на 75-відсоткову знижку на квартирну плату та оплату комунальних послуг;
- надання членам сім'ї загиблого в районі АТО військовослужбовця (батькам, іншому з подружжя, неповнолітнім та непрацездатним дітям) 100 % знижки на оплату житла та житлово-комунальних послуг. Нині відповідно до статті 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» члени сімей загиблих (тих, які пропали безвісти) військовослужбовців мають право на 50 % знижку на квартирну плату та оплату комунальних послуг;
- надання батькам та іншому з подружжя, дітям (які є непрацездатними або такими, що знаходяться на утриманні) військово-

вослужбовця або працівника органів внутрішніх справ, які перебувають у районі АТО, 50 % знижки на плату за користування житлом (квартирна плата) у межах норм, передбачених чинним законодавством, а також 50 % знижки на плату за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленим балонним газом для побутових потреб у межах середніх норм споживання.

Враховуючи, що підставою для надання військовослужбовцям – учасникам АТО передбачених законодавством пільг і компенсацій є отримання ними статусу учасника бойових дій, необхідно об'єктивно проаналізувати існуючий у цій сфері досвід з метою усунення причин, які перешкоджають ефективному функціонуванню зазначеного механізму. Слід забезпечити широке інформування громадськості щодо складу єдиного реєстру учасників антитерористичної операції.

Окреме коло проблем породжується й процесом демобілізації військовослужбовців, які брали участь у бойових діях у районі проведення АТО. З метою пом'якшення процесу їх повернення до мирного життя доцільно забезпечити розроблення та впровадження загальнодержавної програми соціально-трудової реінтеграції військовослужбовців, які брали участь у АТО. Одним з перших невідкладних кроків на шляху їх реінтегрування має стати внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення», які б надали учасникам бойових дій, які брали участь в АТО, право на одноразове отримання ваучера для перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями та спеціальностями для пріоритетних видів економічної діяльності. Необхідно віднести учасників АТО до категорії громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

**Недержавні суб'єкти реалізації соціальної політики щодо ВПО.** В умовах відсутності достатнього фінансування та недостатньої ефективності державного управління соціальною сферою, функції держави із забезпечення потреб громадян, які потребують соціального захисту, доволі часто беруть на себе об'єднання громадян.

Прикладами успішного функціонування недержавних суб'єктів соціальної політики є діяльність об'єднань громадян, що вирішують питання соціального захисту переселенців. За їх

допомогою забезпечувалися першочергові потреби тимчасово переміщених осіб (житло, харчування, побутові речі). Зокрема, у структурі отримання різних видів допомоги тимчасово переміщеним особам частка громадських організацій (благодійні організації, волонтерські групи, групи вимушених переселенців, церковні громади) складає майже 46 %<sup>1</sup>.

Нині окреслилася тенденція до утворення об'єднань, які мають на меті допомоги облаштуватися ВПО на постійній основі на нових місцях (побудова/придбання житла, робочі місця). Така трансформація спрямованості діяльності об'єднань громадян від надання допомоги для забезпечення першочергових життєвих потреб до втілення проектів розвитку відповідає еволюції політики щодо переміщених осіб в країнах, де вже є досвід розв'язання зазначених проблем. Це насамперед Грузія та Азербайджан. Основними висновками, яких можна дійти, використовуючи їхній досвід, є нагальна необхідність впровадження системи чіткого обліку внутрішньо переміщених осіб, обов'язкова наявність стратегічного документа стосовно проблеми, включення самих внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів організації процесу та наявність громадських організацій як необхідної умови залучення коштів та отримання міжнародної допомоги. Зауважимо, що усвідомлення необхідності заміни оперативних заходів на стратегічне планування дій тривало в цих країнах доволі значний час (початок конфліктів – 1991–1992 роки, початок створення стратегічних документів: в Азербайджані – 2004 рік, у Грузії – 2007 рік). Україна має використати існуючий у цій сфері досвід для убезпечення від хибних і неефективних рішень та пришвидшення процесу успішної інтеграції ВПО в процеси суспільного розвитку.

Неурядові волонтерські організації допомоги військовим АТО («Крила Фенікса», «Повернись живим», «Армія SOS», «Врятуй рідну країну», «Волонтерська сотня Україна – Світ») продемонстрували свою ефективність, коли за невеликий проміжок часу перетворилися на чітко організовані структури, спроможні вирішувати фінансові та логістичні питання, а також питання медичного забезпечення. Найбільш активними та

---

<sup>1</sup> *Проблеми соціально-захисності ВПО у регіоні: оцінка та аналіз (за результатами досліджень у Львівській області)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Sadova-6.07.2015.pdf>

ефективними у сфері соціальної допомоги та соціальної адаптації ВПО є також неурядові громадські організації «Донбас SOS», «Станція Харків», «Кожен може допомогти», «Восток SOS». Їхня діяльність охоплює весь спектр проблем соціальної адаптації ВПО (вирішення соціально-побутових питань, надання психологічної допомоги, інформування). Ще однією ефективною структурою у цій сфері є волонтерський Центр «Фролівська 9/11», який допомагає людям, змушеним залишити свої домівки на сході України, а також тим, хто вимушено виїхав із Криму в результаті його анексії.

Активісти громадських організацій постійно наголошують на нагальній потребі взаємодії між державними органами та волонтерськими організаціями, удосконаленні законодавчої бази, що регулює діяльність неурядових організацій, створення органу, якій би координував питання допомоги ВПО. Прикладом успішної реалізації державно-громадського співробітництва є взаємодія групи волонтерів на чолі з засновником організації «Крила Фенікса» Ю. С. Бірюковим та Міністерства оборони в питаннях речового та продовольчого забезпечення армії, реформування системи держзакупівель у цій сфері. Ще одним підтвердженням важливості та успішності співпраці держави та інститутів громадянського суспільства є діяльність на посаді голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації засновника та керівника волонтерської групи «Народний тил» Г. Б. Туки.

Загалом практика державно-громадського співробітництва в межах реалізації ефективної соціальної політики може бути успішно використана для розв'язання проблем соціального захисту ВПО та учасників АТО. Для цього необхідно запровадити облік недержавних організацій, що ведуть соціальну роботу, кількості та видів послуг, що ними надаються, кількості клієнтів та вартості послуг. Це дасть змогу визначати обсяги роботи, контролювати якість надання соціальних послуг та залучати донорів таких послуг у якості суб'єктів реалізації соціальної політики. Потребують подальшого удосконалення механізми взаємодії та координації між державними установами та об'єднаннями громадян, інституалізації організацій громадянського суспільства як потужної рушійної сили соціального облаштування переселенців.

**Запровадження моніторингу соціальної напруженості.** Аналіз передумов та обсяг соціально-економічних втрат України, пов'язаних з окупацією значних територій Донбасу, а також розуміння складності й тривалості їх повернення актуалізує необхідність формування в Україні надійної та адекватної системи моніторингу соціальної напруженості. Його метою має стати визначення порогів стабільності соціальної системи регіонів та підстав для оперативного державного реагування.

Надмірні очікування швидкого покращення від запроваджених в Україні реформ формують упереджене ставлення частини населення до здійснюваних перетворень. Така упередженість стає на заваді його активної участі в розбудові нових соціальних структур, формує суспільну базу для потенційного соціального невдоволення та зменшує загальні адаптивні можливості соціуму до суспільних перетворень. Запит на радикальні реформи завжди супроводжується завищеними очікуваннями щодо соціальних змін. А невідповідність реальних результатів перетворень цим очікуванням є додатковим чинником посилення соціальної напруженості.

Одним із чинників зростання соціальної напруженості є посилення недовіри до влади. Така недовіра є водночас інструментом і кінцевою метою політичної боротьби. Тому необхідною передумовою досягнення соціальної стабільності є попередження виникнення ризиків і загроз у сфері соціального самопочуття та вчасне на них реагування, створення умов для розвитку соціального діалогу, формування сприятливого соціально-економічного клімату в державі. При цьому для забезпечення соціальної стабільності важливо не тільки правильно визначати «точки соціальної напруженості», а й здійснювати контроль за динамікою змін соціальних настроїв.

На відміну від детермінант соціальної напруженості, які є доволі передбачуваними, потенціал суспільного невдоволення як суб'єктивний аспект соціальної напруженості завжди ризикує залишитися недооціненим. Доволі часто його активне вираження, спровоковане конкретною причиною, є відкладеною реакцією на низку попередніх, пов'язаних з нею подій.

Для національної безпеки особливо загрозливою є ситуація, за якої соціальне невдоволення концентрується в окремих регіонах країни. В таких умовах забезпечення нормальних умов життя



регіональних соціумів є, без перебільшення, одним із найважливіших завдань національної безпеки.

У соціально-економічній сфері в Україні нині накопичені серйозні проблеми, які негативно впливають на якість і рівень життя населення та генерують загрози порушення рівноваги і стабільності в державі та окремих її регіонах. Із цього погляду не виникає сумніву, що постійний моніторинг соціальної напруженості в регіонах є необхідною умовою забезпечення національної безпеки держави. Комплексне дослідження територіальних аспектів соціальної напруженості має забезпечити реальне визначення сильних і слабких сторін функціонування регіональних соціально-економічних систем, ідентифікувати сприятливі й загрозові тенденції їх розвитку та запропонувати способи поліпшення ситуації.

Основу механізму моніторингу соціальної напруженості мають складати універсальні підсистеми збору, аналізу й інтерпретації отриманих даних. Моніторинг має бути відкритою системою та враховувати різноманітні чинники, що впливають на рівень соціального напруження і конфліктного потенціалу в суспільстві (рівень життя та соціальне самопочуття населення, соціально-трудова відносина, стан розвитку соціальної інфраструктури, якість та ефективність публічних послуг, соціально-політичні настрої тощо).

Становлення та розвиток моніторингу соціальної напруженості з відстеження стану і тенденцій соціально-економічного розвитку, якості життя населення, громадської активності на основі сполучення статистичних та соціологічних спостережень має базуватися на принципах наукової обґрунтованості, прозорості, достовірності, об'єктивності, системності, комплексності, динамічності, відкритості.

Успішне розв'язання проблем Донбасу та пов'язаних з ним загальноукраїнських проблем не може будуватися на основі інтуїтивних уявлень, суперечливих даних, в умовах відсутності механізмів інформаційного контролю. Проведення реформ в Україні неможливе без встановлення ефективного діалогу між владою і суспільством, активної взаємодії державних інститутів, громадських та міжнародних організацій. Їх спільні дії мають базуватися на стратегічному баченні розвитку країни, необ-

хідності подолання економічних, соціальних та психологічних наслідків нинішнього конфлікту з урахуванням необхідності забезпечення прав і свобод населення тимчасово окупованих територій та вимушених переселенців, гарантування безпеки їх життя та здоров'я і створення рівних умов життєдіяльності. Лише в такий спосіб запропоновані реформи почнуть працювати на людей, сприяти підвищенню рівня та якості життя населення і пом'якшенню соціальної напруженості в країні та окремих її регіонах.

**МАЙБУТНЄ КРИМУ:  
ДОВГИЙ ШЛЯХ ДОДОМУ**

---



## **РОЗДІЛ 11. СЦЕНАРНІ ПРОГНОЗИ ЩОДО РОЗВИТКУ ПОДІЙ ДОВКОЛА КРИМУ**

*Крим – це орден на грудях нашої планети Земля!*

Павло Неруда

### **11.1. Крим: відмова або повернення?**

Історія міжнародних відносин свідчить, що жодна з держав не убезпечена від територіальних втрат, запобігти яким можна лише завдяки власній моці та ефективності світового порядку. Подібні втрати можуть бути більш або менш можливими, однак вони завжди є болісними. Готовність держави захищати свій суверенітет і територіальну цілісність є свідченням державницької зрілості, а також підтвердженням права та спроможності бути повноцінним членом світової спільноти. Тому прагнення повернути втрачені території слід вважати цілком природним, оскільки йдеться не лише про політику та економіку, а й про престиж держави на міжнародній арені, про національну честь і гідність.

Так, Німеччині вдалося відновити свою територіальну цілісність, хоча частину земель вона безповоротно, принаймні на сьогодні, втратила внаслідок поразки в Другій світовій війні. Корея невідомо коли й невідомо у який спосіб відновить свою цілісність. Франція впродовж десятків років готувала повернення територій, втрачених унаслідок франко-пруської війни, плекаючи ідею реваншу й досягнувши його завдяки перемозі в Першій світовій війні. Японія прагне повернути контроль над Курилами, однак їй навряд чи вдасться досягти цього найближчим часом. Хорватія стрімко й рішуче повернула втрачені території, натомість Сербія

позбулася частини історичних земель. Отже, історія міжнародних відносин знає чимало і успішних, і невдалих спроб відновити територіальну цілісність.

На сьогодні ідея «повернення Криму» об'єктивно не є у фокусі уваги ані українського політикуму, ані суспільства. Значною мірою це спричинено тим, що державний потенціал України настільки поступається потенціалу російському, що багатьом українцям навіть складно уявити реванш, відшуковуючи нові аргументи на користь зречення частини національної території. Безперечно, Українська держава зможе продовжити свій історичний шлях і без Криму. Понад те, позбуваючись півострова, Україна, здавалося б, позбувається й багатьох економічних, політичних і навіть соціокультурних проблем, стаючи монолітнішою в національно-патріотичному розумінні й довершенішою в розумінні гео- й культурно-політичному. Вона позбувається й чинників дестабілізації внутрішньополітичного життя і спотворення зовнішньополітичної діяльності. Півострів Крим складно утримувати й не просто обороняти, а його начебто надвелике геополітичне значення (на зразок «непотоплюваного авіаносця») він має хіба що в химерних уявленнях про сучасний світ російського керівництва.

Для України кримська проблематика містить низку моральних, гуманітарних, історичних аспектів, що за своїм значенням не лише не поступаються, а й перевершують аспекти політичні та економічні. Однією з головних проблем є те, що материкова Україна в більшості своїй вважає себе зраженою населенням Криму, оскільки останнє де-факто не протистояло агресії РФ, а подекуди навіть вітало цю агресію. Проблема ускладнює усвідомлення того, що ресурси, створені майже трьома поколіннями українців та інвестовані в розвиток півострова, намарно витрачалися через недолугість, корумпованість, кримінальність місцевого керівництва та бюджетне споживацтво, економічну недієспроможність і слабку підприємливість. Виявивши майже цілковиту неспроможність до продуктивної економічної й конструктивної політичної діяльності, ментально пострадянське населення Криму підтримало російську агресію та окупацію, навіть не приховуючи, що у спосіб зміни господаря намагалося зберегти статус утриманця. Зрада відбувалася під радянсько-імперські й монар-

хічно-православні заклики й галас про повернення на батьківщину, що насправді сприймалося як повернення в часі – до Радянського Союзу чи імперії Романових.

Нині один з головних аргументів на користь «відмови» від повернення Криму полягає в тому, що більшість його населення не бажає жити в Україні й негативно ставиться до всього українського. Однак подібне ставлення було властиве населенню півострова впродовж усіх років існування сучасної України, що не заважало йому користуватися привілейованим автономним статусом та отримувати дотації від ненависного Києва. Очевидно, що без російської агресії та окупації українофобія частини мешканців Криму так і залишилася б їх регіональною особливістю та не спрацювала б проти державного суверенітету України. У світі майже не існує цілковито монолітних суспільств, і винятково від сили держави залежить те, наскільки внутрішні етнічні, регіональні, класові й чимало інших поділів долаються та утримуються в межах державних кордонів. Отже, суверенітет і територіальна цілісність держави тримаються передусім на її могутності, й саме слабкі держави здебільшого стають жертвами сепаратизму та агресії.

Існує чимало й інших аргументів на користь «відмови» від Криму. І частина цих аргументів досить слушні, оскільки відображають реальний стан речей, що мав місце задовго до анексії півострова. Однак так само очевидно, що без агресії РФ жодне з міркувань на користь «відмови» від Криму не набуло б актуальності чи навіть вважалося б замахом на територіальну цілісність України.

Однак усі «аргументи» з'явилися вже постфактум, після анексії. І тут важливо пам'ятати, що якою б не була мотивація тих, хто їх висловлює (чи це виправдано страхом перед агресором, чи особливою демократичною позицією), всім зрозуміло (навіть якщо це не проговорюється суб'єктами міжнародних відносин), що держава, яка навіть не робить спроб повернути втрачені території, не може вважатися повноцінним і відповідальним членом світової спільноти, визнаючи свою неспроможність нести тягар самостійної зовнішньої та внутрішньої політики на належному рівні.

Таким чином, відновлення територіальної цілісності є питанням державної ваги й історичного значення, у вирішенні якого

слід керуватися не емоційними імпульсами постшокової громадської думки країни – жертви агресії, а стратегічним баченням, історичним чуттям, глибоким розумінням національних інтересів. Справа реваншу (а не помсти!) потребує далекоглядності й аналітичного, гнучкого розуму.

## 11.2. Можливі сценарії повернення Криму

Виокремлюється всього чотири можливі сценарії повернення Криму. Водночас варто підкреслити, що нинішня Україна не готова до реалізації жодного з них і потребує певного часу для досягнення цієї готовності.

**Сценарій збройного відвоювання (реконкісти).** Нині цей сценарій здається мало здійсненим і знаходиться фактично на периферії «кримського» сценарування. Водночас на сьогодні РФ, попри весь свій глобальний військовий потенціал, продемонструвала лише спроможність до диверсійної та пропагандистської діяльності, уникаючи повномасштабних бойових дій і відступаючи під час серйозного збройного опору. Слід визнати, що анексія Криму відбулася не стільки внаслідок переважаючої збройної могутності РФ, скільки через тодішню військову слабкість України, особливу політичну ситуацію та небажання втручатися в події, що відбувалися в житті значної частини кримчан. Власне багато в чому «військова міць РФ» на сучасному етапі є, швидше, продуктом дійсно могутньої російської пропаганди, аніж беззаперечною реальністю.

Відразу після анексії мало хто міг припустити, що Україні вдасться сформувати потужне військово-угруповання, яке нині стримує агресора на Донбасі. Однак для початку збройного повернення Криму потрібно принаймні три таких угруповання (на півночі, сході, півдні України), причому їх військово-технічний і професійний рівень має бути на порядок вищим за теперішній. Упродовж досить нетривалого часу Українській державі вдалося створити більш-менш достатній стримувальний оборонний військовий потенціал. Проте наступальний потенціал Збройних Сил України ще досить незначний, а для проведення успішної операції з визволення Криму їй вочевидь бракує флоту, авіації, збройної підтримки з боку західних союзників (передусім Спо-



лучених Штатів Америки). Зрозуміло, що звільнити півострів винятково силами сухопутних військ, без підтримки з моря та повітря, буде вкрай складно. Хоча й стрімкі та ефективні рейди українських високомобільних десантних військ на Донбасі дають певні підстави (принаймні на рівні штабної гри) говорити про подібні військові операції в напрямку, наприклад, від Джанкою до Керченського півострова.

Необхідно пам'ятати, що яким би потужним не здавалося російське угруповання в Криму, воно залишається стратегічно уразливим, оскільки фактично не має тилу. Сьогодні це угруповання майже цілковито замкнене на півострові, позбавлене можливостей налагодити тісний зв'язок з континентальною Росією, перебуває у ворожому міжнародному середовищі (фактично – в оточенні). Таким чином, сформувалися стратегічні передумови небаченого від часів Другої світової війни котла, для організації якого достатньо перетнути перешийок, що веде до Керченського півострова; заблокувати російські війська з моря; досягти переваги в повітрі. Очевидно, що теперішня Україна не здатна до такої масштабної воєнної операції, що, однак, не виключає можливості її здійснення в майбутньому, або ж за серйозної міжнародної підтримки. На думку спадає історичний приклад Кримської війни, адже саме поразка в цій війні започаткувала шлях імперії Романових до остаточного розпаду внаслідок ще більш ганебних і карколомних поразок в Японській і Першій світовій війнах.

Безперечно, РФ володіє потужним ядерним арсеналом, що істотно обмежує можливості ведення бойових дій проти неї. Однак головне призначення цього арсеналу більш політичне – стримувати й залякувати потенційних противників, а не завдавати по них ядерних ударів. Застосування ядерної зброї, з огляду на її руйнівний потенціал, вкрай небезпечно, якщо не самогубне. До речі, єдина в історії держава, що в обмежених обсягах і досить давно цю зброю використала, сьогодні перебуває цілковито на боці України. Крім того, українці, добровільно відмовившись від своєї ядерної зброї, мають повне право на захист від ядерного шантажу з боку агресивного сусіда. Тому цілком доречним було б наполягання з боку України на оновленні Будапештського меморандуму, однак на якісно інших позиціях гарантування безпеки України з боку підписантів (безумовно, тепер без участі РФ). Од-

нак надмірно покладатися на такі надії не варто: маємо оперувати виключно власними силами та сподіватися лише на себе.

Нарощення наступального потенціалу Збройних Сил України потребує часу, грошей і незламної стратегічної волі до перемоги. Шлях Франції до відновлення територіальної цілісності (відразу після поразки у франко-пруській війні) тривав десятки років і завершився перемогою в Першій світовій війні. Тож, попри віддаленість історичної перспективи повернення втрачених територій, Україна (як і колись Франція) цілком може вести підготовку до можливого територіального реваншу в майбутньому.

Війна – це завжди кров, страждання, збитки, і в цьому полягає головний недолік сценарію збройного повернення Криму. Саме тому втілення цього сценарію необхідно максимально уникати, беручи до рук зброю: *по-перше*, у крайньому разі (якщо, наприклад, РФ спробує поширити агресію з півострова на материкову Україну), скориставшись черговим актом агресії для зворотного удару й перенесення бойових дій на територію Криму; *по-друге*, в разі максимального збігу сприятливих обставин, коли виникне можливість звільнити півострів з мінімальними жертвами. Очевидною є необхідність нарощення військової готовності України діяти на кримському стратегічному театрі не лише в оборонний, а й у наступальний спосіб. Причому сама готовність є важливим чинником звільнення захоплених територій разом зі стримуванням загарбника від подальшого просування та завдяки дипломатичним зусиллям Української держави, спрямованим на відновлення територіальної цілісності в мирний спосіб. З огляду на те, що РФ, вочевидь, не збирається відмовлятися від «війни» як способу реалізації своїх агресивних планів, Україна має бути готова відповідати на цей виклик. За таких умов цілком природним є планування та відновлення територіальної цілісності у збройний спосіб. Ці дії не суперечать жодним ціннісним стандартам міжнародного життя, хоча й створюватимуть некомфортне політичне середовище для багатьох європейських держав.

Загалом сьогодні відсутні об'єктивні умови для втілення сценарію збройного відвоювання Криму. Останнє можливе лише за наявності низки чинників: багаторазове якісне та кількісне зростання українського військового потенціалу; ослаблення відповідного потенціалу РФ; готовність (моральна й ресурсна)

українського суспільства до війни; збройна підтримка з боку країн євроатлантичної спільноти (передусім США). На сьогодні цих умов вочевидь немає, однак якщо вони сформується, Україна та її збройні сили мають бути готовими ними скористатися.

Шлях реконквісти може виявитися досить довгим і тривати не одне десятиріччя, чергуючи військові успіхи з військовими невдачами. Адже воєнні операції завжди можуть привести і до перемоги в збройній боротьбі, і спричинити поразку в ній.

**Сценарій «народної війни».** Ідеться про відновлення територіальної цілісності у спосіб народної дипломатії й народної війни через громадянський наступ на окупований Крим, що відбуватиметься або поза державними інституціями, або за їх прихованого сприяння. Таким чином, громадянське суспільство бере справу повернення втрачених територій у свої руки, використовуючи безліч методів, що зумовлено його структурним розмаїттям, діючи гнучко, неформально, несподівано (майже гібридно), і в насильницький, і в мирний спосіб.

Ідеться про широкий спектр засобів громадського впливу на державу агресора від масового (максимально масового) мирного походу стурбованих громадян України на Крим до партизанської війни й підпільної боротьби на окупованих територіях. Мир зберігатиметься на міждержавному рівні, натомість на базовому загальносуспільному й міжсуспільному рівні триватиме в'язка, розмаїта, формально невизначена боротьба за звільнення від окупантів, що поєднуватиме елементи національно-визвольної, гібридної, партизанської воєн, підпільної діяльності невеликих груп і масових ненасильницьких рухів.

Здійснювана українською патріотичною громадськістю блокада Криму свідчить про можливість реалізації сценарію національно-визвольного руху та народної війни за повернення півострова. Сьогодні важливим є не саме питання ефективності цієї блокади, адже зрозуміло, що в такий спосіб завдати поразки окупантам і повернути півострів навряд чи вдасться. Може йтися хіба що про створення більших чи менших труднощів для окупаційного режиму та його прихильників та для самої РФ – про зростання ціни анексії та утримання анексованих територій. Блокування загарбаного півострова важливе передусім тим, що в його процесі формується кадровий потенціал майбутнього повернення Кри-

му: гуртується когорта визволителів, яка може стати авангардом загальнонаціонального руху за визволення півострова.

Сценарій відновлення територіальної цілісності завдяки національно-визвольному руху та народній війні зовсім не ідеальний, а в деяких аспектах навіть небезпечний.

По-перше, будь-які масові рухи несуть загрозу хаосу й дестабілізації й у внутрішній політиці, й у міжнародному середовищі, генеруючи екстремізм та легко виходячи з-під організаційного контролю. Крім того, сьогодні не всі громадяни України готові взяти участь у подібному рухові, оскільки не існує загальнонаціонального консенсусу щодо способів і принципів повернення півострова. Чимало українців узагалі не бажають цього робити, адже вважають таке повернення політично й економічно недоцільним, відчувають моральну відразу до поведінки частини населення Криму або ж просто остерігаються наслідків (передусім реакції РФ).

По-друге, існує загроза замороження конфліктної ситуації на півострові на зразок Північної Ірландії, за якої рух опору російській окупації, організаційно викристалізувавшись у потужні підпільні й партизанські структури, залишиться (адже більшість населення Криму зберігатиме лояльність до країни-окупанта), в такому стані на десятиріччя, опинившись у глухому куті тривалої, кривавої та безперспективної боротьби.

По-третє, масові рухи мають властивість досить швидко згасати, породжуючи тероризм та екстремізм або ж масову зневіру.

**Сценарій мирної реінтеграції у спосіб суспільного розвитку (залучення соціальною динамікою чи прогресом).** У сучасній наляканій агресією та війною, економічними труднощами, політичною нестабільністю Україні цей сценарій вважається найбажанішим і найпривабливішим. Природно, що втілення саме цього сценарію прагне більшість українців, оскільки за нього досягаються відразу дві стратегічні мети: і країна розвивається, і втрачені території повертаються, до того ж кров проливати не доведеться. Сценарій мирної реінтеграції у спосіб суспільного розвитку є абсолютною протилежністю сценарію збройного відвоювання Кримського півострова, ваблячи своєю людяністю, миролюбністю, конструктивністю, а також можливістю перенести складну й небезпечну справу повернення Криму в щасливе післязавтра. Прагнення розбагатіти, відкупитися від ворогів та привабити ко-

лишніх співгромадян є цілком природним і людським: мало хто наважиться опонувати такому стратегічному плану, закликаючи співвітчизників до зброї та застерігаючи їх від ілюзій.

Успішний розвиток вітчизняної економіки відіграє провідну роль у втіленні сценарію мирної реінтеграції, проте вважати цей сценарій винятково економічним за своєю природою також не слід. Йдеться про значно ширшу історичну перспективу – цілковите переродження країни, її перетворення на дещо протилежне тому, чим вона була впродовж останніх майже двадцяти п'яти років.

Така (багато в чому утопічна) Україна, яка зможе стати джерелом поступового м'якого впливу, вочевидь, має бути:

- потужною, високотехнологічною, енергетично незалежною та зорієнтованою на експорт *економікою*, гармонійно вписаною в загальноєвропейський і світовий ринок;

- збалансованою *соціальною структурою* з динамічним і впливовим середнім класом;

- цивілізованою демократичною *політикою* масової участі, що ефективно функціонує на основі європейських принципів і в межах європейських інститутів;

- дієздатною *державою*, що пододала корупцію та створила справедливую правову систему, в якій влада належить не лише їй, а й місцевим громадам та впливовому громадянському суспільству;

- гуманістичною світською національною *культурою*, щиро відкритою позитивним ціннісним впливам та конструктивним ціннісним запозиченням.

Сценарій мирної реінтеграції Криму у спосіб соціального поступу передбачає якісне історичне перетворення (переродження) українського суспільства, яке прогресує настільки інтенсивно, що створює довкола себе своєрідне гравітаційне поле, втягуючи в орбіту свого впливу не лише втрачені території, а й суміжні регіони сусідніх держав. Україна стає культурним зразком для наслідування та джерелом інтеграційного тяжіння, здатним контролювати економічний розвиток прилеглих до її кордонів земель (зокрема й окупованих), пришвидшуючи або уповільнюючи цей розвиток відповідно до своїх національних інтересів. За цим сценарієм, паралельно – під дією міжнародних санкцій, виснаження природних ресурсів і звуження ринків їх збуту, неефективності авторитарного управління, накопичення внутрішніх суперечнос-

тей, тягаря імперського мілітаризму – відбувається політична, культурна, економічна деградація РФ. Крим перетворюється на перенасичену російською зброєю та цілковито залежну від динамічної української економіки резервацію. Він неспроможний до самостійного розвитку, економічна ситуація на півострові погіршується, населення зубожіє, обсяги дотацій і фінансова допомога від РФ зменшуються. Тож єдиний вихід – повернутися до складу Української держави, яка, можливо, на той час уже ввійде в Євросоюз, і в такий спосіб долучитися до економічно динамічного, політично стабільного, міцно згуртованого спільною системою безпеки євроатлантичного центру сил глобальної владно-силової конфігурації однополюсного міжнародного суспільства.

Жити в багатій і щасливій країні й мирно повернути Крим мріє переважна більшість українців, і саме за цю мрію хапається український загал. Сценарій мирної реінтеграції Криму у спосіб соціальної динаміки не ліпший і не гірший від решти трьох, він не більш і не менш утопічний від них, а перспективи його втілення так само історично невизначені. Переваги цього сценарію очевидні, тому доцільно зосередитися на недоліках.

Економічного успіху досягти так само складно, як і воєнного, адже ніхто не гарантований від поразок і провалів. Економічний успіх потребує від суспільства приблизно тих самих якостей, що й військовий. Народ, нездатний перемагати у війнах і збройно себе захистити, навряд чи буде особливо успішним у сфері економіки. Шлях до економічного успіху такий само тривалий, як і шлях до успіху воєнного. Можливо, навіть триваліший і складніший, оскільки і українські збройні сили, і українська економіка уражені майже однаковими проблемами (корупцією, нерішучістю, браком дисципліни й самоорганізації, низьким технологічним, професійним, управлінським рівнем тощо). Сьогодні необхідно усвідомити, що відновлення територіальної цілісності у спосіб економічної еволюції та соціального прогресу аж ніяк не легший за шлях збройної реконквісти, а можливо й складніший.

Проте навіть такий цілком можливий успіх не гарантує повернення втрачених територій. Цей процес не може бути автоматичним і зовсім безболісним.

По-перше, відновлення територіальної цілісності є політичним актом, здійснити який винятково економічними методами,

не звертаючись до базових інструментів зовнішньополітичної діяльності – дипломатії, інформаційного впливу, збройних сил – неможливо. Зазначені інструменти доведеться залучати принаймні на завершальних стадіях реінтеграції (а інформаційний вплив – на всіх етапах), адже завжди знайдуться ті, хто чинитиме опір цій реінтеграції до кінця й за будь-яких умов, що передбачає застосування зброї задля нейтралізації екстремістських елементів. Крім того, повернення втрачених територій неминуче порушить низку питань міжнародно-безпекового характеру, що вимагатиме від Української держави значних дипломатичних зусиль, підтриманих військовим потенціалом. Іншими словами, який би сценарій повернення Криму не було обрано, збройні сили все одно потрібно зміцнювати.

По-друге, досягнення українським суспільством (передусім його економікою) високого рівня розвитку може спрацювати і проти реінтеграції Кримського півострова, поглибивши економічні, політичні, соціокультурні відмінності та перетворивши останні на нездоланну прірву. Україна, існуючи й розвиваючись без Криму, може змінитися настільки, що повернення півострова стане якщо не неможливим, то, принаймні, вкрай складним. Причому що довше Крим перебуватиме поза межами Української держави, то складніше буде його повертати й дорожче коштуватиме власне реінтеграція (що може виявитися неприйнятним для майбутнього гіпотетичного українського суспільства). Особливо це стосується соціокультурних відмінностей, які (й так досить глибокі) за період окремого існування лише поглиблюються.

По-третє, економічний вплив є одним з головних, проте не єдиним мотивом соціальної поведінки. Тому навіть економічно потужна й динамічна країна не завжди є політично та соціокультурно привабливою. Разюча відмінність у темпах зростання економік і рівнях добробуту між Північною та Південною Кореєю наразі не наближає історичну перспективу їх об'єднання, оскільки спрацюють позаекономічні чинники політичного, ідеологічного, військово-стратегічного характеру. Значна частина мешканців Криму може зневажати й ненавидіти Україну (що неминуче в умовах підтримки та випестування російською пропагандистською машиною цієї ненависті) навіть після того, як вона стане країною загального добробуту. Зазначена частина кримчан має певні мож-

ливості зберігати лояльність до РФ і паралельно користатися зі зростання української економіки (трудова міграція, контрабанда або інший напівлегальний спосіб). Крім того, навіть економічно ослаблена й політично ізольована Росія ще тривалий час зберігатиме військову міць, захищаючи території, які вважатиме своїми.

По-четверте, мирній реінтеграції Криму у спосіб суспільного прогресу може істотно перешкоджати моральна компонента, що може звести нанівець дію економічних чинників. У разі реалізації саме цього сценарію значній частині українців доведеться радикально змінити своє ставлення до мешканців кримського півострова. Якщо сьогодні це ставлення має переважно такі емоційні характеристики, як «зрада», «українофобство» тощо, то для реінтеграції потрібно перейти до оцінок кримчан із позицій забутих і нещасних громадян, яких потрібно повернути назад в державу завдяки вищому рівню добробуту, щирому співчуттю і глибшому розумінню. Однак чи будуть передумови до такого переосмислення системи оцінок, ще невідомо, особливо в разі досягнення Україною вищих рівнів економічного розвитку. Адже повернути до складу своєї держави «зрадливе» й «ненадійне» населення Криму та поділитися з ним своїм добробутом можуть захотіти не всі.

**Сценарій мирної реінтеграції дипломатичними засобами.** Ідеться про відновлення територіальної цілісності у спосіб переговорів – про суто кабінетне рішення проблеми Криму на найвищих владних рівнях світової політики. Сьогодні найбільше робиться для втілення саме цього сценарію, хоча загальна віра в його здійсненність пришвидшено зменшується. Водночас він не найбільш утопічний і не найменш реалістичний, ніж решта три. Успішне втілення сценарію мирної реінтеграції Криму дипломатичними засобами потребує виконання низки умов: максимальної багатосторонності переговорного процесу, поширення перемовин на весь пострадянський простір, вилучення з порядку денного переговорів питань внутрішнього устрою, запровадження концепції «територій під міжнародним управлінням».

Повернення Кримського півострова засобами дипломатії можливе лише на засадах багатосторонності, тобто коли в переговорному процесі візьме участь якомога більша кількість зацікавлених сторін. Розширення кола учасників переговорів дає можливість збільшити простір дипломатичного маневру для



України; залучити більшу кількість прихильних до української держави учасників (передусім США), сформувавши більш сприятливе переговорне середовище; нейтралізувати, чи принаймні пом'якшити («розмити»), російський тиск на Україну, здійснюваний у процесі переговорів; залучити до багатостороннього дипломатичного діалогу всі зацікавлені держави, інтереси яких не можуть бути зігноровані в процесі вирішення російсько-української територіальної суперечки, оскільки подібне ігнорування надалі призведе до напруження та непорозумінь; створити більш сприятливі передумови для гарантування й виконання прийнятих спільно рішень і досягнутих домовленостей.

Дипломатичне вирішення кримського питання на двосторонніх засадах у спосіб сепаратних переговорів з РФ і небезпечне, і безперспективне. Конфлікт на Донбасі та анексія Криму (російсько-українське збройне протистояння) є лише частиною загальної конфліктної мережі на пострадянському просторі. Усі ці конфліктні ситуації мають спільні причини, а також подібну схему еволюції й аналогічні наслідки. Вони спровоковані та живляться РФ – однією з пострадянських країн, що захворіла на імперську мегаломанію і безпідставно призначила себе на роль регіонального гегемона. Спроби домовитися з агресором спричинять або визнання результатів агресії (зокрема анексії Криму), або часткове відновлення територіальної цілісності України ціною втрати значної частини її державного суверенітету й повернення у сферу російського великодержавного впливу з подальшою участю в небезпечних зовнішньополітичних авантюрах цієї пострадянської держави.

Вирішити російсько-український збройний конфлікт і повернути анексовані території навряд чи вдасться без радикальної структурної трансформації політичної системи, що сформувалася на теренах колишнього Радянського Союзу після його розпаду. Збройне протистояння України та РФ є частиною всього пострадянського конфліктного комплексу. Тож і цілковите припинення цього протистояння та остаточне мирне вирішення конфлікту неможливе без замирення всього пострадянського простору, зокрема без відновлення територіальної цілісності Грузії та Молдови. Спроби кожної із жертв російської агресії вирішити проблему втрачених територій нарізно, уникаючи питання комплексної реструктуризації політичної системи, що сформувалася на теренах

колишнього Радянського Союзу, вже продемонстрували свою неефективність і безперспективність. Однак найбільшу загрозу становлять намагання досягти сепаратної домовленості з державою-агресором, що лише заохотить її до подальших агресивних дій і зміцнить для подальших зовнішньополітичних авантур.

Відновлення територіальної цілісності України дипломатичними засобами потребує широкого інституційного контексту та регіональної локалізації. Йдеться про проведення мирної конференції для пострадянського простору, в якій узяли б участь усі зацікавлені держави, а не лише розташовані на цьому просторі. Ініціаторами такої конференції можуть стати країни – жертви російської агресії – Молдова, Грузія, Україна. Сьогодні є гостра потреба в започаткуванні максимально широкого багатостороннього дипломатичного діалогу держав – наступниць Радянського Союзу та країн, зацікавлених у налагодженні такого діалогу на засадах справедливості, рівності й конструктивності. Крім того, подібна конференція може згодом інституціоналізуватися, перетворившись на відповідну міжнародну організацію, яка зробить дієвий внесок у підтримання миру й безпеки на пострадянському просторі, адже всі функціонуючі на сьогодні на цьому просторі організації та об'єднання із зазначеною функцією впоратися неспроможні.

Повернення Криму неможливе без участі всіх зацікавлених у відновленні територіальної цілісності України держав та світової спільноти загалом. Крім того, зрозуміло, що таке повернення є досить тривалою процедурою й не відбудеться миттєво. Тому **одним із слухних дипломатичних рішень на період реінтеграції може вважатися міжнародне управління анексованими територіями**. У такий спосіб ці території можуть отримати і міжнародний статус, і ефективне управління, і прийнятні політико-адміністративні умови на період повернення/реінтегрування, який може бути різним за тривалістю. Подібне міжнародне управління може здійснюватися тимчасовими міжнародними адміністраціями, що формуються спільними зусиллями безпекових міжнародних організацій (передусім ОБСЄ, ООН) та авторитетних держав з миролюбною зовнішньою політикою.

Заснування та функціонування таких тимчасових міжнародних адміністрацій задля уникнення боснійського сценарію доцільно

здійснювати в постійній координації з країнами – жертвами агресії, до яких під управлінням цих адміністрацій мають повернутися/реінтегруватися анексовані території. Кадровий склад міжнародних адміністрацій спільно із силами поліції доцільно укомплектовувати міжнародними чиновниками (співробітниками міжнародних організацій) та представниками нейтральних держав. Одними з основних завдань тимчасових міжнародних адміністрацій є уникнення екологічних і гуманітарних катастроф; підтримання належного рівня політико-правового порядку й економічного добробуту; здійснення демілітаризації та декриміналізації. Головним завданням (і це потрібно нормативно визначити) має бути повернення анексованих територій до складу держав. Загалом ідеться про відтворення модифікованої та адаптованої до нових історичних умов концепції «підмандатних територій», хоча носієм мандату на управління перехідними територіями мають стати міжнародні організації, коштом яких ці території й фінансуватимуться.

Успішне дипломатичне вирішення проблеми відновлення територіальної цілісності України передбачає вилучення питань внутрішнього устрою Української держави з переговорного процесу. Тобто повернення Криму не може відбуватися ціною радикальної реконструкції української політичної системи в інтересах інших держав. Унаслідок перетворення питання політичного й державного устрою України на предмет міжнародних переговорів та дипломатичного торгу і противники, і партнери Української держави отримують потужний засіб впливу, а принцип державного суверенітету і право Українського народу обирати найліпший і найприйнятніший для себе політичний устрій порушуються. Припустимо погоджуватися на серйозні зовнішньополітичні поступки, однак необхідно максимально уникати втручання у внутрішню політику, а тим більше привносити додаткові чинники збурення, зумовлені різним ставленням різних сегментів суспільства до питання державного й політичного устрою.

Сценарій мирної реінтеграції Криму дипломатичними засобами не позбавлений і недоліків.

По-перше, до сьогодні жоден серйозний міжнародний конфлікт не було вирішено винятково засобами дипломатії, яка довела свою ефективність переважно на початкових (кризових) і завершальних (постконфліктних) стадіях його еволюції.

По-друге, дипломатія є досить тонким інструментом (кабінетно-кулуарним), що може виявитися малопридатним для вирішення масштабних конфліктних ситуацій, у яких задіяно істотні ресурси потужних ворогуючих сторін та які охоплюють значні території зі значною кількістю населення.

По-третє, дипломатичні зусилля потребують не лише кабінетної тиші, а й тривалого часу, що може завадити конфлікт, призвівши до його історичного укорінення та перетворення на перманентний.

По-четверте, дипломатія не спроможна ефективно функціонувати без опори на потужний державний потенціал (економічний, політичний, культурний) і два інші інструменти зовнішньополітичної діяльності – міцні збройні сили та ефективну пропаганду.

По-п'яте, слабкі держави легко стають жертвами дипломатичної гри держав більш сильних, які у своїх інтересах можуть спонукати слабших партнерів до не вигідних для них поступок, зокрема територіальних.

І, зрештою, по-шосте: мирна реінтеграція Криму дипломатичними засобами потребує обов'язкової присутності РФ у цьому процесі. Така присутність можлива лише в умовах жорсткого зовнішнього тиску, за якого внутрішня ситуація (економічна, соціальна) в самій Росії досягне рівня, коли надлишки напруження більше не зможуть бути чітко спрямовані виключно пропагандистськими заходами.

### 11.3. Принципи економічної політики України щодо анексованого Криму

Анексія Криму Російською Федерацією зруйнувала правові основи реалізації двостороннього українсько-російського економічного співробітництва. В умовах скасування базових підвалин добросусідства трансформація економічного співробітництва України як з РФ, так і з Кримом, стає невідворотною.

Для України, яка втратила за період анексії Криму помітну частину економічного потенціалу й людського капіталу, актуалізується потреба переосмислення власної економічної політики щодо анексованої території. Концептуальні підходи варіюються від доцільності організації економічних відносин з АР Крим

за правилами, прийнятими для закордонних територій (тобто із запровадженням митного та валютного контролю), до запровадження спеціальних правил, ухвалених стосовно захоплених (анексованих) територій та країн-агресорів (тобто загальні принципи таких відносин мають поширюватися і на Крим, і на Росію загалом).

Водночас поза сумнівом, що в розбудові економічної політики щодо Криму для України важливим є досягнення таких орієнтирів *стратегічного й тактичного* характеру.

*Стратегічний рівень*: забезпечення миру, відновлення територіальної цілісності України, повноцінна реалізація суверенітету та відновлення кордонів України.

*Тактичний рівень*: повна компенсація завданих збитків, спричинених перешкоджанням реалізації державою, а також фізичними та юридичними особами на території Криму права власності та майнових прав; попередження контрабандних потоків з тимчасово анексованої території; поточне забезпечення економічної безпеки українських фізичних та юридичних осіб, їхніх майнових прав; урегулювання порядку здійснення критичного економічного співробітництва з тимчасово анексованою територією (постачання електроенергії тощо); попередження економічних диверсій, воєнної агресії та організації збройних конфліктів з тимчасово анексованої території тощо.

Переосмислення економічної політики України відносно анексованого Криму має ґрунтуватися на багаторівневому механізмі економічного стримування агресії та забезпечення національних економічних інтересів. Застосування пакетів санкцій має здійснюватися залежно від перебігу процесів врегулювання конфлікту України з РФ та відшкодування Росією збитків, завданих Україні та її громадянам. Пакети санкцій повинні мати різне охоплення та інтенсивність аж до можливості запровадження економічної блокади Криму з боку України (при збереженні гуманітарного складника).

**Найбільш екстремальний інструмент економічного стримування – економічна блокада Криму з боку України** – може включати припинення або суттєве обмеження руху товарів, людей та капіталу, перегляд цінової політики стосовно постачання критичних товарів, води та електроенергії тощо.

**Менш інтенсивний пакет економічного стримування має передбачити повноцінне приєднання України до всіх економічних санкцій, які вводяться проти Росії у зв'язку з анексією Криму** (частково це вже було зроблено). Потрібно, проте, зважити, що оскільки такі обмеження матимуть селективний характер, вони можуть бути оскаржені в судах (зокрема в міжнародних) як дискримінаційні. Це потрібно передбачити у спеціальному законі або як доповнення до Закону «Про основи національної безпеки».

Зразками відповідного закону можуть бути законодавчі акти «про торгівлю з ворогом» (*Trading with the Enemy Act*), прийняті свого часу в США (1917 рік) та Великій Британії (1914 рік), які діють дотепер<sup>1</sup>.

Для України аналогічний закон може:

- у разі ескалації агресії регламентувати економічні відносини з РФ як з країною-агресором, а також із незаконно анексованим Кримом;
- уповноважувати Кабінет Міністрів України (на підставі рішення РНБО України) встановлювати перелік видів економічних операцій (торговельних, інвестиційних тощо), а також товарів і послуг або конкретних проектів, здійснення операцій щодо реалізації або купівлі/продажу яких у відносинах з РФ та Кримом вважається доцільним з погляду інтересів національної безпеки (причому такий перелік може бути закритим) та/або є таким з гуманітарних міркувань;

<sup>1</sup> На початку Першої світової війни актуалізувалася потреба унормування торгівлі в нових умовах. Тоді, у 1914 році Парламент Великої Британії прийняв Закон «Про торгівлю з ворогом», яким заборонялися ділові стосунки з ідентифікованим ворогом. У чинній редакції цього Закону від вересня 1939 року за торгівлю з ворогом під час війни передбачено кримінальну відповідальність у вигляді ув'язнення на 7 років. У США в 1917 році прийнято федеральний закон з аналогічною назвою, який встановлює обмеження торгівлі з країнами, ворожими до США. Закон дає президенту країни право здійснювати нагляд або обмежувати торгівлю між США та ворожими країнами під час війни. Закон про торгівлю з ворогом став загальною назвою для законодавчих актів, які застосовуються під час війни або в разі проголошення в країні надзвичайного стану, він орієнтований на встановлення особливих правил торгівлі з ворожими країнами, і з окремими громадянами таких країн, а також на заборону дій, які сприяли б таким країнам, і надає право главі держави власноруч визначати торговельні режими з ворожими країнами. «Закон про торгівлю з ворогом» використав президент США Ф. Д. Рузвельт у 1933 році для юридичного обґрунтування введення надзвичайного економічного стану.

- надавати Кабінету Міністрів України право видавати спеціальні дозволи на здійснення з РФ і Кримом економічних операцій з товарами та послугами або в межах проектів, вказаних у спеціальному переліку, затвердженому Кабінетом Міністрів;

- уповноважити Кабінет Міністрів України створювати за потреби спеціальну господарюючу установу державної форми власності для здійснення економічних операцій з РФ і Кримом.

Україна може реалізовувати **сценарії економічного співробітництва з Кримом** та м. Севастополем відповідно до принципів:

- *«військовій економіки»*, що передбачає повне припинення економічної співпраці. За такого варіанту практичні питання стосуватимуться переважно врегулювання юридичних аспектів фіксування прав на експропрійовану власність, компенсацію збитків тощо;

- *«колабораціоністської економіки»* з визнанням довгостроковості анексії Криму та спробою максимального використання можливостей співпраці з Кримом. За такого варіанту економічні зв'язки не обмежуються, але організуються за правилами, які існують щодо РФ;

- *«економічного кондомініуму»*, що передбачає визнання Криму «особливою територією» з квазімитним режимом (тобто можливими виключеннями або преференціями, наприклад для підприємств, які належать резидентам України, та обмеженнями або заборонами, наприклад для підприємств, на які поширюються санкції ЄС). Такий підхід також передбачає спільне вирішення певних проблем, зокрема пов'язаних із вилученням гривні з обігу, з діяльністю банків і фінансових установ (можливо, на основі подвійного ліцензування) тощо.

Важливо зазначити, що економічна політика України стосовно Криму є частиною більш широкого процесу – **переформатування економічного співробітництва з Росією загалом**. У цьому зв'язку першочерговими кроками мають стати:

- удосконалення законодавчого підґрунтя застосування економічних санкцій України до РФ. Зокрема, конкретизації підлягають ризики й загрози економічного співробітництва України з РФ з урахуванням чинників гібридної війни проти України, пакети санкцій (відповідно до міжнародної практики та національних інтересів), етапи введення санкцій, принципи

моніторингу ефективності санкцій, визначення принципів застосування санкцій;

- розроблення єдиного концептуального підходу стосовно обмеження порядку співпраці російських компаній (або компаній з російським капіталом) з підприємствами та установами державного сектору, включаючи обмеження або заборону на участь таких компаній у державних закупівлях; приватизації державного майна; отриманні державних субсидій; придбанні корпоративних активів на території України тощо;

- розроблення за участю міжнародних експертів, зокрема провідних світових аудиторських компаній, методики визначення збитків, завданих державі, конкретним громадянам та юридичним особам України;

- ініціювання створення міжнародного механізму підтвердження розміру завданих Україні та її суб'єктам збитків, понесених в результаті анексії Криму, та механізму їх компенсації Росією.

Отже, Україна долає складний шлях трансформації економічних взаємовідносин з РФ після анексії українських територій. Складність ситуації полягає, зокрема, в тому, що пришвидшується руйнація налагоджуваних десятиріччями двосторонніх економічних зв'язків, що завдає додаткових збитків українській економіці. Разом з тим понесені економічні збитки є ціною цивілізаційного вибору України, яку сплачує нація і яка не може бути предметом політичного торгу й економічного розрахунку. Широка міжнародна підтримка України надає впевненості в перемозі загальноцивілізаційних цінностей та відновленні справедливості на основі міжнародного права.

#### 11.4. Інформаційна політика України щодо повернення Криму

Важливо пам'ятати, що жоден із зазначених сценаріїв так чи інакше неможливий без інформаційної підготовки, при чому і у внутрішньому, і в зовнішньому інформаційному просторі. Вочевидь, принциповою та важливою є планомірна інформаційна підготовка населення Криму до того, що повернення півострова в склад України є неминучим (хоча форма повернення зараз не зрозуміла). Підготовки потребує і населення материкової Укра-



їни через уже зазначені можливі причини небажання бути залученими до довготривалої історію з поверненням анексованої території. Причому вживати заходів потрібно вже зараз, з огляду на сьогоднішні реалії. Адже що довшою є пауза України в забезпеченні своєї інформаційної присутності, то складнішою буде реалізація будь-якого з наведених сценаріїв.

Стартові позиції на сьогодні є складними: окупаційна влада Криму майже згорнула свободу слова, навіть юридично виключивши можливість працювати на півострові будь-яким ЗМІ, крім проросійських. Умови перереєстрації (реєстрації) кримських ЗМІ згідно з російським законодавством та ліцензування в Роскомнадзгоді (Роскомнадзор) фактично запровадили на території Криму цензуру. Припинено вихід в ефір усіх українських телеканалів, а також незалежної ЧТРК («Чорноморська телерадіокомпанія»). Захоплено українську державну телерадіокомпанію «Крим».

За таких умов нагальними завданнями забезпечення інформаційної присутності України в інформаційному просторі окупованого Криму є створення власної адекватної системи інформаційної протидії на півострові, яка б змогла не лише ефективно протистояти російській експансії, а й – що більш важливо – бути з'єднувальною ланкою між місцевим населенням і цивілізованим демократичним світом.

Головним завданням України на даному етапі є формування інформаційної стратегії забезпечення її інформаційної присутності в Криму. Зазначена стратегія має узгоджуватися з аналогічною стратегією забезпечення інформаційної присутності на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, проте повинна бути побудована як цілком самостійний напрям державної інформаційної політики.

Зазначена стратегія має дати відповідь на два головних запитання: якими каналами та які меседжі мають доноситися до кримської аудиторії.

Нині панують два основні погляди на те, яким має бути ставлення України до Криму як до окупованої території. Один стосується «жорсткої» моделі, за якої всі комунікації має бути максимально обмежено, а сам півострів переведено в стан облоги. Це логічно випливає із самого факту окупації півострова та абсурдності створення нормальних умов існування не стільки для

кримчан, скільки для самопроголошеної окупаційної адміністрації. Другий підхід є стриманішим і висуває на перше місце права українських громадян, які залишилися на півострові та фактично перебувають у заручниках у російської влади.

Зазначені підходи впливають і на механізми формування інформаційної політики стосовно Криму. Нині переважає «жорсткий» підхід, який призводить і до очевидних помилок в інформаційній діяльності. Уже сьогодні експерти вказують на типові помилки в інформаційному мовленні України з кримських питань: «Головна проблема поточної інформаційної політики полягає в тім, що інформаційний контент українських ЗМІ спрямований на материкову аудиторію, а не аудиторію півострова. По-перше, вона не враховує регіональних, мовних, етнічних, політичних та психологічних особливостей кримського споживача <...>. По-друге, не зважається на ту обставину, що кримчанам доводиться жити в агресивному гомогенному інформаційному середовищі. Тобто в умовах домінування російських і проросійських ЗМІ, жорсткої пропаганди та боротьби з інакомисленням <...>. По-третє, не береться до уваги факт, що кримчани споживають інформацію про регіон щоденно. А отже, несистематичне висвітлення ситуації в Криму губиться в щільному щоденному інформаційному потоці російських і проросійських ЗМІ»<sup>1</sup>.

Вочевидь, ці проблеми є наслідком досі надміру експресивної реакції України (її громадян та еліт) на «тихий» відхід Криму, що певним чином стимулювало подальшу агресію Росії (однак у Донецьку та Луганську – з набагато більшими людськими жертвами).

Формування та здійснення дійсно стратегічної за цілями державної інформаційної політики щодо Криму має відбуватися без емоційного «шлейфа». Це дозволить чітко зрозуміти, що «змістом цієї комунікації мають стати, з одного боку, проблеми, потреби та запити населення півострова, а з другого – бачення перспектив Криму у складі України»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Как Давиду победить Голиафа? Об информационной политике в Крыму* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.krymr.com/content/article/26625767.html>

<sup>2</sup> *Сергей Костинский: Как говорить с крымчанами?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.krymr.com/content/article/27053606.html>

Головним питанням, яке потрібно вирішити до формування інформаційної стратегії, є ставлення материкової України до Криму та кримчан. Як уже зазначалося, ставлення це й до сьогодні є більше емоційним, ніж конструктивним. Кримчани в більшості повідомлень сприймаються переважно як добровільні співучасники анексії півострова, які не вийшли на захист свого дому від окупантів. При цьому ігнорується факт, що в тих умовах навіть військові не могли визначитися, як реагувати на ситуацію, а власне операція із захоплення півострова дійсно була проведена блискавично. Відповідно, українським медіа, що висвітлюють зазначену тему, потрібно відмовитися від виключно конфронтаційної політики, яка не дає жодних результатів.

Під час формування цілісної державної інформаційної політики стосовно Криму потрібно виходити насамперед з позиції, що іноземна держава окупувала територію України, і мешканці цієї території є заручниками окупантів. Лише так з'являється сенс формування спеціальної інформаційної політики щодо Криму. Отже, для формування та реалізації державної інформаційної політики мають бути підготовленими і кримчани, й інші громадяни України.

Головною метою всієї інформаційної діяльності є, щонайменше, підготовка населення Криму до того, що повернення до складу України не відвернути, а подальше перебування у складі РФ (як окупованої території) назавжди законсервує півострів, щонайліпше як військову базу Росії. Потрібно чітко давати зрозуміти, що ніколи й за жодних обставин (допоки зберігатиметься окупаційний статус Криму) його анексію не буде визнано світом, а отже, жодного економічного розвитку не буде.

Решта населення України також має усвідомлювати, що Крим рано чи пізно повернеться до складу України, а отже, українці мають бути обізнані з тим, що відбувається на півострові.

Головні завдання інформаційної політики України щодо Криму мають реалізовуватися за такими напрямками<sup>1</sup>.

*Визначення перспектив і переваг для самих кримчан після повернення Криму до складу України.* Необхідно постійно відпра-

---

<sup>1</sup> *Сергей* Костинский: Как говорить с кримчанами? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.krymr.com/content/article/27053606.html>

цьовувати питання про те, що за анексію відповідатимуть не пересічні громадяни, а лише ті, від кого залежало ухвалення політичних рішень, а також ті, хто скоював злочини, що підпадають під дію Кримінального кодексу України. Увага має акцентуватися на тому, що набуде Крим після повернення – економічне відновлення, демократичні свободи тощо.

*Актуалізація кримської проблематики*, яка дещо відійшла на другий план порівняно з подіями на сході України, постійне нагадування українській і світовій громадськості про проблеми Криму, які не лише зникають, а й навпаки, дедалі зростають. Крім того, потрібно вивести інформаційну політику щодо тимчасово окупованого Криму на якісно новий просторовий рівень. Ні для кого не таємниця, що нині іноземні мас-медіа, а відповідно, і міжнародна громадськість, не отримують всеохопної, об'єктивної та актуальної інформації про півострів.

*Інформування кримчан про реальний, а не уявний стан Росії* в економічній, соціальній, військовій та інших сферах. Рушійною силою кампанії «Крим наш» були громадяни, які й досі переконані в існуванні реалій, змальовуваних російським ТБ, що насправді є бутафорними, потьомкінськими, селами.

*Сегментування контенту не лише за регіональним показником, а й за внутрішньорегіональним*. Культурні та ціннісні орієнтири загальнокримської аудиторії абсолютно не тотожні інтересам мешканців м. Севастополя та південного узбережжя. Об'єктивно споживачі Криму різняться за мовними (на півострові функціонує три мовні групи), етнічними, культурно-релігійними, політичними, психологічними та побутовими особливостями.

*Акцентування на проблемах кримчан саме з позицій турботи про громадян на окупованих територіях*. Ситуації з відключенням електроенергії на півострові чи економічною блокадою Криму потрібно подавати цілком однозначно як вимушені дії України, до яких її спонукає РФ самим фактом окупації українських територій. Має формуватися привабливий імідж материкової України, для чого потрібні реальні та успішні реформи.

*Посилення уваги до інформування кримчан про всі необхідні процедури переселення з півострова на материкову частину України*. Інформація має бути повною та вичерпною, оскільки люди, які вирішать зробити це, мають бути впевнені, що вони зможуть

знайти дах над головою, задовольнити принаймні базові потреби і не зіткнуться з численними бюрократичними перепонами. Особливу роль при цьому відіграє Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка має проводити більш активну роз'яснювальну роботу з внутрішніми переселенцями.

*Забезпечення необхідної присутності кримської тематики в ефірі українських загальнонаціональних каналів, а також у регіонах півдня України.* Це неможливо без налагодження дієвого діалогу із власниками таких телеканалів.

Одним із першочергових завдань практичного здійснення української інформаційної політики на території АР Крим та м. Севастополя є якнайшвидше запровадження регулярного цілодобового теле- й радіомовлення на території півострова. З огляду на значну кількість депресивних сільських регіонів Криму, саме супутникове телебачення та УКВ-радіомовлення спроможні істотно вплинути на формування світоглядної позиції кримчан. Не останнє місце також посідатиме збільшення кількості українських інформаційних ресурсів у системі кримського інтернету, особливо для мешканців міських конгломерацій.

Доцільним є створення окремого кримського телеканалу (або редакції) на базі національного телеканалу із цільовим державним і недержавним фінансуванням. Необхідно залучати незалежні українські мас-медіа для висвітлення ситуації в Криму на такому самому рівні, на якому вони працюють щодо подій на сході України, зокрема в районі проведення АТО.

Відсутність злагодженої на державному рівні інформаційної політики щодо тимчасово окупованого Криму, брак ефективної співпраці між державними й недержавними українськими медіа, нехтування особливостями кримської аудиторії створює загрозу назавжди не лише втратити нашу історичну географічну територію, а й, що більш важливо, дозволити остаточно деформувати свідомість українських громадян.

Невід'ємним елементом української інформаційної політики щодо тимчасово окупованих АР Крим та м. Севастополя має стати широкомасштабна інформаційна кампанія на міжнародній арені (*міжнародні конференції, різноманітні, спрямовані за Захід, пропагандистські проекти, наукові розробки, політичні заяви тощо*), покликана в будь-який спосіб нагадувати світові про за-

конні права України на цей регіон. Також логічно якнайширше залучати до цієї кампанії матеріальні й інституційні можливості Сполучених Штатів Америки та Великої Британії як гарантів незалежності, суверенітету й територіальної цілісності України (*згідно з Будапештським меморандумом*).

Окремим напрямом інформаційної політики України щодо окупованих кримських територій має бути активне використання ісламського чинника. Матеріальні, культурно-духовні й людські можливості мусульманського світу спроможні бути вагомим аргументом в інформаційно-ідеологічній війні з Росією. Залучення ж Туреччини взагалі має важливе значення для забезпечення економічної блокади Кримського півострова.

Безумовно, навіть виконання всіх зазначених пунктів не гарантує формування тотально лояльного ставлення у населення Криму, однак без їх виконання говорити про підготовку відновлення контролю над Кримом також не доводиться. Так само, як і про виконання будь-якого з описаних сценаріїв.

Самі ж сценарії відновлення контролю над анексованим Кримом окреслюють основні, однак не вичерпні варіанти. Їх потрібно розглядати як певні ідеальні конструкції, адже на практиці вони поєднуюватимуться. Проте саме сценарування подібних завдань (повернення Криму) має стати істотною частиною українського стратегічного мислення, аби, по-перше, цей процес мав чіткі та зрозумілі (хоча б для їх авторів) контури, а по-друге, аби Україна у вирішальний момент (коли обставини дозволять вжити необхідних заходів щодо повернення) не виявилася не готовою до такого розвитку подій.

## **СЦЕНАРІЇ МАЙБУТНЬОГО**

---





*Завжди легше дотримуватися запропонованого сценарію, ніж створювати власну мелодію.*

Олег Рой

Спроби щонайменше зазирнути, а щонайбільше змодельовати майбутнє України є перманентними. Безпрецедентна геополітична, економічна, соціальна невизначеність майже підвели країну до межі турбулентності, здійнявши хвилю створення сценаріїв майбутнього, зміст яких є переважно песимістичним. Подібний песимізм зумовлюється трьома основними чинниками: попереднім історичним досвідом; нинішніми труднощами; намаганням застерегти себе від проблем і провалів у майбутньому, підготувавши до них «душу й розум». Мріяти про ліпше й готуватися до гіршого є цілком тверезою, чи навіть природною, стратегічною настановою людини соціальної. Крім того, українці стомилися від історичного оптимізму комуністичних часів, що тотально контрастував із суворою та безжальною реальністю раннього радянського тоталітаризму, або ж сміховинною й нездоланною неефективністю пізнього.

Історія Українського народу та його державності дає мало підстав для оптимізму: війни, голодомори, економічні кризи й кризи ідентичності, що винищували й спустошували цілі покоління та верстви, уповільнюючи процеси творення нації й держави. Українці навіть сформували специфічну культуру історичного та суспільного песимізму, яка є невід'ємною частиною їхнього етнічного коду й національної ідентичності. Власне, скептичне ставлення українського суспільства до будь-якої влади, відповідні державотворчі проблеми значною мірою пояснюються саме цією культурою. Тож цілком природно, що більшість сконструйованих в Україні сценаріїв майбутнього зазвичай похмурі.

Упродовж останніх майже двадцяти п'яти років українському суспільству так і не вдалося створити динамічну економіку, ефективну демократію, справедливу правову систему, привабливу

культуру. Саме суспільство залишається бідним, розшарованим, безпорадним перед зовнішніми та внутрішніми загрозами. Наслідком такої скрутної історичної ситуації стала вкрай нестабільна владна система – малоєфективна й недостатньо легітимна. Українське суспільство перетворюється на суспільство тотальної корупції та перманентного масового протесту, в якому оптимістичні прогнози розвитку здаються штучними й безпідставними.

Сценарії майбутнього часу повинні мати опору в сьогодні: вони є продовженням уже наявних трендів, а не необґрунтованими припущеннями й футурологічними фантазіями. У сучасній Україні ще замало позитивних тенденцій для оптимістичних прогнозів. На сьогодні можна говорити про оптимістичні сценарії лише на післязавтра, а не на завтра. Крім того, суспільство не може існувати без здорового алармізму, підтримуючи постійну готовність до нових викликів і загроз у спосіб їх акцентування чи навіть перебільшення. Зрештою, людині властиво боятися майбутнього, що робить песимістичні сценарії більш поширеними.

Прогнозування майбутніх соціальних станів задля більшої адекватності й практичності вимагає акцентування та врахування саме негативних моментів. Таким чином, враховуються всі можливі небезпеки й визначається «горизонт подій»: фіксується нижня межа можливого розвитку подій, над якою надбудовуються різноманітні оптимістичні припущення, що можуть і не справдитися. Змальовувати чудові картини щасливого майбутнього непрактично і навіть безглуздо, коли українське суспільство має перед собою стільки загроз. Зрештою, скористатися з успіху набагато легше, ніж прогавити загрози, а потім їх долати.

Майбутнє в найширшому сенсі є суб'єктивно-об'єктивною часовою категорією сприйняття реальності, що передує прийдешнім подіям, здійснення яких, своєю чергою, підпорядковується законам невизначеності. Попри це, існує низка способів, які дозволяють «управляти невизначеністю майбутнього». Найпопулярнішим поміж способів є сценарний, за якого розглядаються всі сценарії як однаково можливі в майбутньому, відповідаючи певним актуальним тенденціям. Сценарний спосіб «управління невизначеністю майбутнього» передбачає не лише формування образу цього майбутнього, а й виокремлення підстав (об'єктивних можливостей) для його втілення, розроблення системи заходів, які це втілення

наближають. Тобто кожен сценарій містить три основних елементи – ідеальний (образ майбутнього), аналітичний (обґрунтування можливості здійснення сценарію), практичний (система пропонуванних заходів, вжиття яких наближає втілення сценарію).

На сьогодні найбільш комплексно означено п'ять сценаріїв розвитку подій щодо українсько-російських відносин у контексті порушення територіальної цілісності України<sup>1</sup>. Базових сценаріїв п'ять, причому три з них – радикальні, два – проміжні компромісні. Проте, розглядаючи українсько-російські відносини не узагальнено, а конкретизовано щодо Криму й Донбасу, спектр сценаріїв може бути розширено від **сценарію вимушеної бездіяльності** (актуальний для сучасних відносин, а точніше, їх відсутності з Кримом) до досить оптимістичного – **територіальної цілісності та примирення**. Попри те, що здійснення такого сценарію перебуває наразі за лаштунками світосприйняття «надто добре, щоб бути правдою», його не можна не брати до уваги, оскільки так чи інакше зазначені базові п'ять сценаріїв є альтернативно-ситуативними способами досягнення бажаного миру. Таким чином, цілком реалістичні п'ять сценаріїв «вміщуються» між двома очевидними й бажаними для пасивної більшості сценаріями, що передбачають або очікувану бездіяльність, або бездіяльне очікування.

Потрібно також чітко розуміти, по-перше, що кожен з усього спектру сценаріїв має розглядатися стосовно тимчасової окупації окремих територій Донбасу й анексії Криму та в різних часових горизонтах: у короткостроковій перспективі щодо першого випадку та в довгостроковій – щодо другого. При цьому, на жаль, не можна виключати, що кожен із п'яти сценаріїв може бути відтерміновано стосовно Донбасу, але реалізовано щодо Криму. По-друге, потрібно усвідомлювати, що Мінські домовленості не можуть вважатися складником жодного зі сценаріїв, вони є лише необхідною, проте недостатньою передумовою сценарного підходу до уможливлення врегулювання ситуації і на сході, і на півдні

---

<sup>1</sup> Горбулін В. П. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна / В. П. Горбулін, О. С. Власюк, С. В. Кононенко. – К.: НІСД, 2015. – 132 с.; Горбулін В. П'ять сценаріїв для україно-російських відносин / В. Горбулін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin_.html)

країни. Звісно, жодним чином не можна применшувати значущість Мінського процесу, попри те, що, зважаючи на сентенцію «економіка – кров політики», зміст Мінських домовленостей, як і сам процес перемовин, можна вважати «знекровленим». Проте наразі немає жодної альтернативи Мінському процесу. Очевидно, якщо термін дії Мінських домовленостей буде продовжено на 2016 рік, його економічну компоненту можна буде употужнити. Але наразі йдеться лише про те, що «тонкощі дипломатії можуть переграти грубість воєнної сили»<sup>1</sup>.

Отже, щодо сценарію **вимушеної бездіяльності**. Зрозуміло, що будь-які дії стосовно деанексії Криму не на часі, проте зазначимо, що вже зараз «бездіяльність» не є абсолютною. Так, розпочато певні підготовчі роботи, зокрема Президент України підписав указ, яким вводиться в дію Рішення РНБО України «Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України»<sup>2</sup>. З огляду на необхідність додаткових заходів стосовно захисту прав та інтересів України, Кабмін має вжити невідкладних заходів щодо активізації роботи з відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території України.

Зокрема, запровадити на постійній основі уточнення розміру збитків, завданих перешкоджанням реалізації Україною на території Криму права власності та майнових прав. Уряд також має вжити заходів стосовно проведення переговорів з російською стороною щодо врегулювання спору між Україною та РФ про тлумачення та застосування угоди між урядами щодо заохочення та взаємного захисту інвестицій. Міністерство закордонних справ має невідкладно розпочати процедуру закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, з метою врегулювання спору між Україною та Росією щодо тлумачення та застосування зазначеної угоди.

---

<sup>1</sup> Горбулін В. Без права на покаяние / В. Горбулін. – Харьков : Фолио, 2009. – 379 с.

<sup>2</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України»: указ Президента від 26.08.2015 р. № 514/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514/2015/paran2#n2>

Спільно з міністерствами юстиції, економічного розвитку і торгівлі, енергетики та вугільної промисловості й іншими зацікавленими державними органами необхідно підготувати стратегію захисту прав та інтересів України щодо тлумачення та застосування угоди. Міністерство закордонних справ має залучити експертів для збору, аналізу та підготовки доказової бази, необхідної для захисту прав та інтересів нашої держави. На Міністерство юстиції покладається завдання щодо надання правової допомоги громадянам, права яких, у тому числі майнові, було порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України.

Міністерства закордонних справ, енергетики та вугільної промисловості спільно з міністерствами юстиції, оборони, інфраструктури, аграрної політики та продовольства, а також з НАК «Нафтогаз України» мають залучити кваліфікованих і високопрофесійних юридичних радників задля захисту прав та інтересів України, пов'язаних із втратою, неможливістю використання державного майна, з неотриманням доходів на території Криму внаслідок тимчасової окупації.

Зокрема, це стосується військового майна військових частин, закладів, установ та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, об'єктів газотранспортної й енергетичної систем, транспортної інфраструктури, об'єктів рибного господарства та флоту рибної промисловості. Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції мають інформувати громадськість про дії України, спрямовані на захист її майнових прав та інтересів.

Особливої уваги потребують такі аспекти:

- *по-перше*, вже сьогодні, хоча й частково, можуть вживатися певні заходи щодо державного майна та неотримання доходів на території Криму;

- *по-друге*, необхідно дотримуватися коректності формулювань стосовно відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією та анексією, аби не опинитися в пастці свідомого визнання майна та майнових прав України як таких, що наразі легітимно належать країні-агресору;

- *по-третє*, будь-які процедури відшкодування поки що наражаються на загрози унеможливлення чіткого й достеменного

підрахунку і безповоротних, і поточних втрат від недовикористання майна. Нехтування цими аспектами призведе до того, що «Україна [і надалі втрачатиме] на шахівниці геополітики великі фігури»<sup>1</sup>.

Зрештою, необхідно враховувати цілковитий правовий нігілізм російської сторони й довільне тлумачення нею норм міжнародного права винятково на свою користь. Успішне прийняття та втілення міжнародно-правового рішення потребує консенсусу – взаємної згоди країн-учасниць, узгодження державної волі кожної з них. Тому досить часто це рішення лише нормативно оформлює стан міжнародних справ, досягнутий в інші способи – дипломатичний, військовий, економічний.

*Перший (і єдиний збройний) радикальний сценарій – сценарій тотальної війни – можливий, якщо російське керівництво вирішить розпочати відкриту збройну агресію з метою отримання сухопутного коридору в Крим або безперешкодного доступу до свого військового контингенту в Придністров'ї. У такому разі Україна буде позбавлена вибору можливостей урегулювання конфлікту на Донбасі, а муситиме захищати свою незалежність, використовуючи всі наявні ресурси. Розвиток подій за таким сценарієм означатиме для України повну мілітаризацію суспільства; економічну, політичну, культурно-ідеологічну та пропагандистську мобілізацію; запровадження воєнного стану; максимальний розрахунок на власні сили, що зумовлено неминучою міжнародною ізоляцією як мінімум на перших етапах тотальної війни та відповідним зменшенням надходження зовнішніх ресурсів; орієнтацію на безкомпромісне знищення ворога; удари по об'єктах критичної інфраструктури противника; активну партизансько-диверсійну діяльність; відмову або зведення до мінімуму дипломатичної та зовнішньоекономічної взаємодії з ворожою державою та її сателітами; повне підпорядкування дипломатії збройним силам та військовій пропаганді.*

На жаль, не можна виключати цей сценарій і щодо вирішення кримського питання, однак, з огляду на те, що сучасний світ уже пройшов точку неповернення у своїй системній взаємозалежності, такий спосіб є фатальним навіть попри не дуже актив-

<sup>1</sup> Горбулін В. Без права на покаяние / В. Горбулін. – Харьков : Фолио, 2009. – 379 с.

ну роль України на міжнародній арені. Водночас можливі втрати й жертви внаслідок реалізації збройного сценарію є набагато серйознішим аргументом проти його реалізації, аніж глобальна взаємозалежність, яка в багатьох випадках конфлікти провокує, а не унеможлиблює. Особливо коли йдеться про взаємозалежність асиметричну. Крім того, навіть надвисокий рівень інтеграційної й безпекової взаємозалежності сучасного світу не завадив РФ здійснювати агресивну й загарбницьку зовнішню політику не лише проти своїх сусідів, а й у віддалених регіонах. Об'єктивна взаємозалежність повинна мати за ціннісний відповідник міжнародно-правовий і соціокультурний консенсус – готовність всіх учасників міжнародних відносин діяти за спільними правилами.

Щодо тотальної війни за Донбас, то частково цей сценарій уже зіграно. Можна припустити можливість його формату «дубль два», але, з одного боку, «ціна» навіть першого дубля вже є надто високою, а з іншого – відвойовані в збройний спосіб землі наразі окупованого Донбасу не можна вважати звільненими, допоки не буде виграну «боротьбу за душі й серця» або, іншими словами, не буде отримано перемогу над ментальністю «радянської людини». Проте це зовсім інша війна, хоча для перемоги в ній ресурсів, рішучості й мужності потрібно не менше, ніж для перемоги в збройному конфлікті, а поразка може бути ще карколомнішою. Крім того, потрібно враховувати, що значна частина цих «душ і сердець» належить відвертим і невиправним колабораціоністам, безжалючим і безпринципним терористам та агентам держави-агресора.

Сумнівність «тотального успіху» в цій війні з боку України підтверджують дані опитування громадської думки жителів України<sup>1</sup>, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) на замовлення громадської організації «Центр стратегічних досліджень» та «Агенції ненасильницьких рішень» опитування.

На запитання «Який метод боротьби зі збройним вторгненням, яке здійснюється переважаючим за силою іноземним про-

---

<sup>1</sup> *Думки і погляди населення України стосовно методів опору інтервентам/окупантам* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=546&page=1>

тивником, Ви вважаєте більш ефективним?» відповіді респондентів розподілилися таким чином:

- 34,4 % обрали варіант «збройна боротьба»;
- 34,7 % – «ненасильницька боротьба (така як демонстрації, протести, марші, бойкоти, страйки, громадянська непокоря, відмова від співпраці з інтервентом), яку очолюють цивільні особи»;
- 28,5 % не визначилися;
- 2,4 % відмовилися відповісти.

*Отже, зазначений сценарій є найбільш героїчним і жертвовим<sup>1</sup>, хоча й найменш імовірний. Бажання воювати немає ані в українського, ані в російського народів: ніхто не хоче втрачати переваги мирного сучасного життя задля примх незначної кількості політичних авантюристів, перебування яких при владі також відображає рівень політичної культури й стан політичної системи, в межах якої вони спромоглися очолити свої країни. Народи, неспроможні й неготові захищати свою державу, зазвичай і обирають собі в лідерів людей бездарних та аморальних. Війни приходять, не запитуючи в громадян, чи бажать ті воювати. Крім того, агресивність і конфліктна налаштованість російського населення багаторазово перевершує ці самі характеристики в українського суспільства, тому стверджувати, що українці та росіяни однаково не бажать війни, було б не зовсім коректно.*

*Другий радикальний сценарій – сценарій «відтинання», або «стіни» – передбачає остаточну відмову України від окупованих територій і повний розрив з ними. Подальша історична доля цих територій цікавитиме Україну тільки з погляду забезпечення її власної безпеки, а саме потужності оборонних споруд і достатнього рівня ізоляції цих земель. Українська державність певний час потребуватиме реформатування та пристосування до нової ситуації, однак відсутність у складі України регіонів, у яких панують ренегатські та споживчі настрої, більша компактність і лояльність українського суспільства, сприятливі умови для реформування країни та міжнародна допомога змо-*

<sup>1</sup> За даними соціологічних опитувань, проведених Центром соціальних досліджень «Софія», 61,8 % українців вважають за потрібне припинити бойові дії на Донбасі, навіть якщо доведеться відмовитися від окупованих територій (Див.: Резнікова О. Аналіз можливостей зміни статусу Донбасу: сценарій «відтинання» // О. Резнікова, С. Дрьомов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/4903/](http://www.viche.info/journal/4903/)).



*жуть зробити цей адаптаційний період більш-менш безболісним. Зрештою, існують, зазнавши територіальних втрат, Грузія й Молдова; Сербія продовжує свій історичний шлях навіть без частини історичних земель. Проте варто зауважити, що реалізація цього сценарію неминуче завдасть втрат престижу України на міжнародній арені.*

Між іншим, міжнародна арена певною мірою використовує Мінські домовленості для моделювання власного ландшафту, схилиючи Київ до бачення особливого статусу Донбасу<sup>1</sup>. Проте на сьогодні досі залишаються відкритими такі запитання: «Чи відповідає це національним інтересам України та більшості населення країни?», «Які наслідки матимуть такі кроки для держави в довгостроковій перспективі?», «Чи можливо реалізувати цю вимогу Мінських домовленостей на тлі грубого порушення протилежною стороною конфлікту інших умов, які вже мали б бути виконаними?», «Чи існують альтернативні варіанти розв'язання цієї проблеми?».

Разом з тим останнім часом з боку західних партнерів та учасників переговорного процесу посилюється тиск на Україну щодо необхідності пришвидшення виконання інших умов Мінських домовленостей, що порушує логіку процесу мирного врегулювання. Ідеться насамперед про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей із закріпленням його в законодавстві України, зокрема в Конституції (пункт 11).

Виконання цих умов у викривленій послідовності не лише не розв'яже проблем збройного протистояння, порушення територіальної цілісності й державного суверенітету України, а й, навпаки, створить істотні загрози національній безпеці України на тривалий час. Вимоги протилежної сторони конфлікту щодо такого статусу насправді мало пов'язані з турботою про потреби місцевого населення чи необхідністю органічного повернення цих територій у правове поле України.

Інше питання – питання справедливості. Чи мають право території, на яких ведуть злочинну діяльність бойовики та оку-

---

<sup>1</sup> Резнікова О. Аналіз можливостей зміни статусу Донбасу: сценарій «відтинання» / О. Резнікова, С. Дрьомов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1910/> або <http://www.viche.info/journal/4903/>

панті, отримати статус нових політичних суб'єктів України, що можуть істотно впливати на внутрішню й зовнішню політику держави, на відміну від територій, на яких проживає переважна більшість населення України?

Очевидно, ситуація на Донбасі жодним чином не претендує на *sui generis*, тобто унікальність чи особливість. Чи є в такому сенсі унікальною ситуація в Криму? Очевидно, що наразі певне «відтинання» вже можна зафіксувати, проте визнати процес незворотним, на щастя, не можна. Зрозуміло, що і продовольчу, і енергетичну блокади використовувати в даному контексті недоцільно, адже їх «справжнє» призначення, швидше, навпаки, стоїть за привертання уваги до уможливлення незворотності процесів відтинання. Звісно, що, говорячи про відтинання, не можна хоча б побіжно не згадати риторичне запитання, хто від кого відділився вже зараз. Риторика мешканців так званих ДНР і ЛНР та півострова Крим відома, але простий підрахунок втрат (див. попередні розділи) дає чітку відповідь на це запитання. Крім того, якщо ранжувати ознаки наявного «відтинання» за значущістю, то першу сходинку посядуть не економічні чи політичні причини відділення, а соціогуманітарні.

*Третій радикальний сценарій – сценарій сателітності – передбачає пошук способів сепаратного миру з Росією на вигідних для неї умовах, нехтування інтересами західних партнерів, визнання автономії Донбасу та відмову від повернення Криму. Таке примирення позбавить зовнішню політику Української держави значної частини незалежності та прив'яже її історичну долю до історичної долі РФ. Майбутнє обох держав, якщо воно знову стане спільним, навряд чи продемонструє щось відмінне від того, що раніше вже траплялося в історії цих двох народів, а шлях втрат, воєн і репресій повториться знову. Українська держава має забагато власних проблем, аби доповнювати їх проблемами держави російської.*

Необхідно зазначити, що, попри абсолютну і небезпечність, і неприйнятність, окремі фрагменти такого сценарію простежуються протягом нетривалого проміжку часу. Побіжними доказами можуть бути недовготривалі ускладнення під час Мінських перемовин, легке «забуття» кримської теми тощо. Головна теза неприйнятності такого сценарію ґрунтується на двох підвали-

нах – унеможливленні порушення територіальної цілісності та створенні перманентної загрози національній безпеці України. Абсолютна ж неприйнятність цього сценарію визначена рамковою умовою Угоди про асоціацію з ЄС.

*Четвертий сценарій – сценарій заморожування – полягає в заморожуванні конфлікту на зразок Придністров'я, Абхазії, Південної Осетії. У такому рішенні зацікавлені Росія (хоча повна капітуляція за третім сценарієм її влаштує більше), а також частина країн Євросоюзу і найбільш конформістські та проросійські прошарки європейського суспільства. Суть його полягає в тому, що райони, постраждалі внаслідок конфлікту найбільше (ДНР і ЛНР), залишаються в складі України, можливо, на умовах надання їм особливих владних повноважень. Економічні зв'язки між цими територіями та рештою України має бути відновлено, а отже, Україна муситиме взяти на себе економічний тягар відновлення зруйнованих районів Донбасу. Тим часом де-факто на Донбасі діятиме маріонетковий режим, контрольований з РФ, який намагатиметься впливати на українську зовнішню та внутрішню політику, обстоюючи інтереси іншої держави. Очевидно, що Україна в разі реалізації цього сценарію істотно загальмує на шляху до Європи, отримає джерело політичної нестабільності, економічний тягар в особі постраждалих регіонів-утриманців. Спокійного життя очікувати теж не варто, оскільки конфлікт жеврітиме й надалі, дестабілізуючи ситуацію загрозою повернення в активну фазу.*

*Тим часом припинення активних бойових дій на Донбасі та «примирення» за таким сценарієм дасть привід європейським країнам для зняття санкцій з Російської Федерації та її політичних лідерів, відновлення економічних зв'язків, що сприятиме економічному зростанню Росії. Паралельно лідери європейських країн отримають можливість повністю переключити свою увагу на вирішення проблем усередині ЄС, що сприятиме зростанню їх політичних рейтингів, на противагу посиленню «втоми» від продовження російсько-українського конфлікту. І хоча такий сценарій передбачає досить швидко припинення активних бойових дій на Донбасі, в перспективі Україна залишиться малопривабливою державою нескінченної кризи.*

Заморожені конфлікти, які є наслідком бідності, як політичне явище можна вважати поразкою сучасної дипломатії, оскільки

ки їх поява, хоча й аргументується раціональними цілями, однак таким чином закладає підґрунтя для конфлікту в майбутньому. В геополітиці це стало моделлю вирішення територіальних конфліктів, тому на сучасній карті Європи їх кількість поступово збільшується. Загалом відкладення вирішення конфлікту на післязавтра навряд чи варто вважати вирішенням загалом, а зв'язок між дипломатичним вмінням і рівнем добробуту багаторазово опосередкований.

У дослідженнях внутрішніх конфліктів взаємозв'язок економічного розвитку й міжнародної безпеки держави (наприклад, порушення територіальної цілісності) є недостатньо вивченим. Саме економічний аспект (або навіть ширше – соціально-економічний) у проблемах міжнародної безпеки країн є мало дослідженим. Експертами Гаазького центру стратегічних досліджень було виявлено, що в науковій літературі увага акцентується на проблемі впливу міжнародної безпеки на ефективність економічної діяльності. Водночас потрібно зважати на те, що навіть цілковита відданість ідеям економічного детермінізму не обов'язково приводить до економічного успіху, що підтверджує історія колишнього Радянського Союзу, в офіційній ідеології якого вони відігравали провідну роль. Ці ідеї було успадковано й пострадянською Україною через їх входження до популістських ідеологій, стратегій, практик більшості українських партій. Загалом досить часто економічний детермінізм є міщанським забобоном, який претендує на особливо глибоку мудрість.

У деяких країнах політична нестабільність (і як її наслідок – порушення міжнародної безпеки країни) є результатом непослідовної й неефективної економічної політики. Тому критично важливо комплексно оцінювати конфліктну ситуацію та формувати стратегію відповідно до соціально-економічних і політичних особливостей та потреб. Проблема полягає у втраті зв'язку між безпекою та економікою. Безпека (і не тільки оборонна спроможність, а й усі інші сфери розвитку країни) є наслідком сильної економіки. Хоча й випадків поразки країн більш економічно розвинених країнам менш розвиненим в історії чимало.

Народи із сильною економікою та слабкою безпековою системою стають особливо привабливим об'єктом гібридної агресії, тобто і відкритої, і прихованої. У світі є чимало економічно потуж-

них, але військово слабких держав. Україні, яка має агресивного сусіда-загарбника, не можна дозволяти собі подібну ситуацію. Необхідно також зважати на те, що конвертування економічного потенціалу у військово-політичний вимагає значних зусиль від держави, яка за своєю сутністю є політичним інститутом. Подібне конвертування передбачає подолання ціннісно-концептуальних і практично-управлінських обмежень економічного детермінізму та вироблення більш широкого й комплексного погляду на власну країну та її міжнародне середовище, що враховуватиме всі чинники суспільного й міжнародного життя (геополітичні, цивілізаційні, владно-силові, економічні, правові, військові, дипломатичні тощо) без штучного виокремлення одного з них.

Відповіді на поставлені запитання можна давати хіба гіпотетично, оскільки ані причини конфліктів на ґрунті сепаратизму, ані підходи до їх розв'язання не змінилися. Крим і штучно створені республіки на сході України за своїм потенціалом і тенденцією розвитку поступово стають черговими невизнаними суб'єктами на карті Європи. Однак важливо зрозуміти, що проблема заморожених конфліктів є результатом не тільки «великої геополітичної гри» глобальних гравців, а й наслідком економічної відсталості цих територій. Складно уявити проблему сепаратизму в Україні за умов якісної політичної системи та стабільної економіки внаслідок вдалих реформ ще на початку 1990-х років (водночас сепаратизм не оминув і розвинені й заможні країни, зокрема Каталонію, Північну Ірландію, Шотландію, Квебек. Власне, більшість країн світу перебувають під загрозою сепаратизму). Тому, попри характер конфлікту на сході країни і в Криму, для України (й не в меншому ступені для зацікавленої світової спільноти) вирішення української проблеми є можливістю зворотного прецеденту, принаймні на пострадянському просторі.

**П'ятий сценарій – сценарій ані війни, ані миру, або обмеженої війни і перманентних переговорів** – передбачає обмежену та стримувальну війну проти Росії та колабораціоністів на сході з метою завдати їм якомога більше демотивуючих втрат; постійний переговорний процес, однак без остаточного фіксування результатів у вигляді різних домовленостей і форматів; нарощування військового (насамперед військово-технологічного) потенціалу України та поступовий перехід від блокування противника

до його витіснення – від пасивної оборони до активної; зростання інтенсивності міжнародних санкцій і дипломатичної ізоляції Росії; послідовне й кардинальне реформування українського суспільства; зближення з НАТО і Євросоюзом, а також формування низки оборонних союзів із частиною пострадянських та центральноєвропейських держав. Утілення цього сценарію потребуватиме політичних умінь і моральної витримки, дії збройних сил швидкого реагування та спеціального призначення, гнучкої й креативної дипломатії, витонченої та в'їдливої.

Необхідно констатувати, що наразі ми маємо справу саме із цим сценарієм щодо всіх тимчасово неконтрольованих Україною територій. Очевидно, що він, маючи комплементарну природу, і тепер, і надалі відіграватиме роль посередника між іншими сценаріями, а його функція може бути і позитивною (виграти час, коли це потрібно, досягнувши твердої паузи), і негативною за умови надмірного затягування такої паузи. Так, якщо наразі остання в перемовинах щодо Донбасу є необхідною й доречною, то пауза, що затяглася в ситуації з Кримом уже встигла спричинити ефект другоплановості проблеми та легкого «забуття».

І, зрештою, завершальний сценарій – **сценарій територіальної цілісності та примирення**. Його втілення, очевидно, передбачатиме кілька ітерацій, до того ж і за кожною проблемою окремо, і за всіма загалом. Чинник часу й тут відіграє значну роль. Запитання «Як врятувати Донбас?» і «Як повернути Крим?», безумовно, гостро постають не лише перед Україною.

Наразі результати опитування<sup>1</sup> свідчать про такі можливості стосовно деокупації та деанексії. Респондентам, які вважають події на Донбасі інтервенцією Росії, ставилося запитання «Як Україна може отримати назад окупований Донбас?». Відповіді респондентів розподілилися таким чином:

- 25,3 % обрали варіант «зброєю»;
- 41,1 % – «переговорами»;
- 9,1 % – «невоєнними акціями ненасильницького опору, які

створюватимуть перешкоди окупантам і які можуть отримати підтримку місцевого населення»;

---

<sup>1</sup> *Думки* і погляди населення України стосовно методів опору інтервентам/окупантам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=546&page=1>

- 3,5 % – «ніяк»;
- 20,4 % – не визначилися;
- 0,5 % – відмовилися відповісти.

Респондентам, які вважають приєднання Криму окупацією, ставилося запитання «Як Україна може отримати назад окупований Крим?», відповіді на яке розподілилися таким чином:

- 14,3 % обрали варіант «зброєю»;
- 43,2 % – «переговорами»;
- 12,9 % – «невоєнними акціями ненасильницького опору, які створюватимуть перешкоди окупантам і які можуть отримати підтримку місцевого населення»;
- 8,8 % – «ніяк»;
- 20,3 % – не визначилися;
- 0,5 % – відмовилися відповісти.

Однією з найважливіших є роль міжнародної спільноти в досягненні стійкого миру в Україні у спосіб несилової гармонізації інтересів. Зрозуміло, що з позиції сьогодення розпад російської імперії вбачається єдиним, але неможливим способом «визволення» українських земель. Проте, якщо хоча б поверхнево проаналізувати наслідки вже введених санкцій проти Росії, то можна знайти всі ознаки того, що вони спричинили ефект «економічної зброї».

Попри те, що наразі остаточно не визначено, яким є вплив низки санкцій країн світу, передусім США та ЄС, зі стримування агресивної політики Російської Федерації щодо України<sup>1</sup>, економічні санкції почали призводити до поступового виснаження економіки РФ. Цьому також сприяло погіршення кон'юнктури на зовнішніх ринках для основних російських експортерів; збереження високої зовнішньої кредиторської залежності внутрішнього ринку РФ (45,0 % усіх запозичень), а також погіршення стану великих державних паливно-енергетичних корпорацій та їх фінансових установ, які в першу чергу зазнали тиску санкцій (формують 29,0 % ВВП країни)<sup>2</sup>. За даними *Financial Times*, обся-

---

<sup>1</sup> *Russia Monthly Economic Developments* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/9/14731442-405/Russia-Monthly-Economic-Developments-September-2015-eng.pdf>

<sup>2</sup> Загалом державний сектор в економіці Росії формує 71,0 % ВВП, що функціонує в умовах надвисокої залежності від експорту сировини (до 70,0 % – паливно-енергетичні ресурси, з яких до 45,0 % – сира нафта).

ги повернення зовнішніх позик і кредитів у найближчі 12 місяців російськими державними банками становитимуть 33 млрд дол. США, нефінансовим сектором – 41 млрд дол. США, приватними компаніями та банками – 87 млрд дол. США<sup>1</sup>.

Тому навіть у разі негайного скасування санкцій їх середньостроковий вплив на РФ, за оцінками аналітичного агентства *Moody's*, складе 1,0-1,5 % реального ВВП країни до 2020 року<sup>2</sup>. За оцінками Міністерства фінансів Російської Федерації, від прямої дії санкцій виник дефіцит капіталу на внутрішньому ринку в 40–50 млрд дол. США за наслідками 2014 року<sup>3</sup>. Тривале збереження санкцій може призвести до кумулятивних втрат в обсязі виробництва в середньостроковій перспективі до 9,0 % ВВП, з огляду на те, що зменшення накопичення капіталу й передачі технологій призводить до послаблення й так знижених темпів зростання продуктивності<sup>4</sup>.

Загалом економічне стримування РФ з боку міжнародної спільноти вже призвело до помітної втрати економічної динаміки в Росії та входження її економіки в рецесію, суттєвого скорочення золотовалютних резервів (у 2014 році на 134 млрд дол. США, або 27,7 % відносно 2013 року), девальвації рубля (протягом вересня 2014 – січня 2015 років знецінення рубля склало понад 85,0 % відносно долара США, лише в лютому-березні 2015 року Банк РФ витратив 24,6 млрд дол. США міжнародних резервів на підтримання національної валюти), помітного зниження індексів фондового ринку, а також пришвидшенні вивезення капіталу (151,5 млрд дол. США у 2014 році). Крім того, стрімко зростає дефіцит зведеного бюджету й позабюджетних державних фондів (якщо станом на

<sup>1</sup> *Рекнагель Ч.* Тяжкі наслідки нових санкцій для Росії / *Ч. Рекнагель, Ж. Безп'ятчук* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25476950.html>

<sup>2</sup> *Russia, Government of: New Currency and Oil Price Drops Exacerbate Recession* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.moodys.com/credit-ratings/Russia-Government-of-credit-rating-600018921>

<sup>3</sup> *Russia extends olive branch to Greeks* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cnn.com/2015/01/29/russia-extends-olive-branch-to-greeks.html>

<sup>4</sup> *МВФ оцінив збитки Росії від санкцій 9 % ВВП* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/mvf-ociniv-zbitki-rosiyi-vid-sankciy-9-vvp-180613\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/mvf-ociniv-zbitki-rosiyi-vid-sankciy-9-vvp-180613_.html)



кінець 2014 року дефіцит складав  $-3,0\%$ , у липні 2015 року він збільшився в понад удвічі до  $-7,0\%$ , тоді як у липні 2014 року профіцит складав  $8,5\%$ )<sup>1</sup>.

*Наслідки продовження та/або збереження санкцій США та ЄС, посилення їх складників і зростання участі України в тиску на Російську Федерацію у 2016 році формують передумови розгортання потенційно катастрофічних загроз для економіки Росії.* Водночас очікування зазначеної катастрофи та сподівання на руйнівний вплив санкцій на російську економіку не мають підмінити здійснення радикальних кроків задля зміцнення національної безпеки України вже сьогодні. Украй необачно відкладати ці кроки до часів розквіту української економіки, пов'язуючи обороноздатність країни винятково з її економічним зростанням у майбутньому. Безпекові потреби завжди нагальні, тоді як проблеми економіки потребують тривалого часу для вирішення.

На тлі економічного руйнування Російської імперії та за збереження в Росії діючої політичної влади вірогідність реалізації мирного сценарію в Україні таки зберігається, але за наявності таких чотирьох «мироутримувальних» стовпів: потужна економіка, розвинене громадянське суспільство, сильна армія та віртуозна дипломатія, аби завоювавши мир, не втратити його знову.

Не принижуючи ролі міжнародної спільноти в утриманні миру, водночас потрібно зважати на те, що навіть за активної та широкомасштабної її підтримки реабілітація постконфліктних територій та їх реінтегрування в політичне, економічне, культурне життя тощо є сферою відповідальності самої держави, під міжнародно визнаним суверенітетом якої ці території перебувають. Україна має бути готовою до такого сценарію майбутнього. Ідеться про комплексну готовність – економічну, політичну, військову, дипломатичну й навіть соціокультурну.

---

<sup>1</sup> *Социально-экономическое положение России* (январь-август 2015 г.). – М. : Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2015. – С. 170.

## ПІСЛЯМОВА

*Повертатися не означає  
відступати назад, це крок уперед*  
«Менталіст» (*The Mentalist*)

Протягом останніх двох років Україна зазнала найтяжчих та найбільших втрат за часів незалежності. І поки що підрахунок цих втрат не завершено. Проминувши своєрідну точку неповернення на шляху свого історичного розвитку, Україна вийшла з бифуркації. Вектор подальшого руху обрано – повернення. Проте насамперед слід твердо визначити, що йдеться не про механічне повернення втрачених земель та відновлення контролю над кордоном (хоча це, безсумнівно, надзвичайно важливо, є необхідною умовою повернення та, на жаль, ще не виконано). Йдеться про повернення України до свого історичного майбутнього. Воно розташоване у площині зробленого Україною цивілізаційного вибору, проте не є детермінованим, перебуваючи в межах від наявного песимізму до історичного оптимізму. Тому саме зараз, коли країна перебуває у стані багатомірного зламу, має сенс не шукати анестезію від болю втрат, а свідомо обирати гіркі ліки, аби набути можливості здійснити задумане.

Усе має свою ціну. Повернення також. Питання ціни, безумовно, є надважливим, але відповідь на нього вкрай складна і дуже неоднозначна. Відповісти на це запитання значно важче, ніж розв'язати найскладнішу систему рівнянь з багатьма невідомими.

З української політики – зовнішньої, внутрішньої – досить жорстко витискається неусвідомлена ірраціональність «минулого», і її місце заступає усвідомлена раціональність «майбутнього». Наприклад, вибір НАТО більше не є темою ідеологічного спору для України; це дедалі глибше усвідомлювана (зважаючи на реальний стан воєнно-політичної ситуації) необхідність, умова досягнення безпеки.

Ціна повернення залежить також від погляду на проблему: якими є аверс і реверс повернення?

**Ми повертаємо Крим до України чи Україну в Крим, Донбас в Україну чи Україну на Донбас? Відповідно, хто має сплачувати цю ціну? І нарешті, чим є ціна повернення, коли і як її має бути сплачено?**

Почати має сенс з останнього питання і рухатися до першого. Такий «зворотний рух» є дуже символічним, оскільки переважна більшість процесів, які супроводжували і анексію Криму, і тимчасову окупацію окремих територій Донбасу, спиралися не на пряму, а саме на зворотну логіку. Тому, з огляду на шкалу важливості згаданих питань, розглядатимемо їх у зворотному порядку.

Що слід розуміти під «ціною повернення»? Економісти мають чітку відповідь на запитання, що таке ціна, і тлумачать її як грошовий вираз вартості товару або послуги. Але як тільки з'являються уточнюючі питання, чіткість цієї відповіді стає розмитою. Однозначність тлумачення щодо ціни повернення територій майже відсутня априорі, проте це не означає, що способів її визначення не існує. Спробувати надати відповідь можна, спираючись на економічний сенс двох основних способів ціноутворення – затратного та ринкового.

Якщо застосовувати затратний спосіб, який ще називають «затрати плюс», то ціну повернення потрібно «розраховувати» через підсумовування збитків, прямих та непрямих втрат, витрат «на війну» тощо, корегуючи їх на розмір очікуваних вигод, які мають бути отримані внаслідок відновлення територіальної цілісності (повернення територій). Такий спосіб розрахунку є доволі прагматичним з економічного погляду і піддається формалізації. Проте його застосування дозволить прорахувати лише «повернення» до вже пройденого (і небажаного) етапу розвитку України, який сьогодні спрощено називають «до Майдану і до війни». Тому коли йдеться про повернення до майбутнього, єдиним способом визначення ціни може бути ринковий спосіб, який враховує сукупність не лише економічних, а й політичних, соціальних, психологічних та багатьох інших чинників. Ще одним аргументом на користь обрання саме ринкового підходу до визначення ціни повернення є репутаційний складник. Це пояснюється тим, що визначитися потрібно також з «ціною», яку слід «заплатити» багатьом стейкхолдерам надскладного процесу повернення – фактично за створення нової країни.

Звісно, застосування ринкового підходу багато запитань залишить у статусі риторичних, як-от: скільки коштує безпека країни? Скільки вартує її свобода? Очевидно, відповідь на останнє запитання є далеко поза межами щаблів Індексу економічної свободи<sup>1</sup>.

Є ще одне, вкрай важливе запитання: коли треба платити? Якщо апелювати до думки вчених-економістів, то вони з цього приводу небезпідставно стверджують, що «завтрашні гроші завжди дорожчі». Вочевидь, певною мірою це твердження можна спроектувати й на ціну повернення. Попри суттєві відмінності у формі та змісті тимчасової втрати Україною частини своїх південних та східних територій, «спільним знаменником» є їх повернення. По-перше, це саме те повернення, що його потрібно розглядати і як процес, і як результат; по-друге, це ще й механізми повернення.

Оскільки «відторгнення» і анексованих, і тимчасово окупованих територій України відбувалося в обох випадках хоча й різними, але гібридними методами, то і повернення не може бути «втиснене» в межі суто політичних або економічних методів. Це схоже на медичні заходи щодо лікування політравми, коли якнайшвидше одужання залежить від найбільш вдалого поєднання найрізноманітніших методів лікування. Інакше кажучи, комплексність і цілісність механізмів повернення як Донбасу, так і Криму є другою їхньою спільною рисою. Проте принципові відмінності притаманні і стратегіям, і тактикам, і, найголовніше, часу повернення. **Повернення Донбасу – це спринт, а повернення Криму – стаєрська дистанція.**

І нарешті, потрібно з'ясувати, **хто має сплачувати?** Якщо відповідати на це запитання, розглядаючи його в площині «Україна – Крим» та «Україна – Донбас», вона буде очевидною – обидві сторони мають сплатити свою ціну. Однак проблема полягає в поляризації чи щонайменше дивергенції усвідомлення і необхідності сплати такої ціни обома сторонами. На неконтрольованих наразі територіях така ціна сприймається як «невиправдана

---

<sup>1</sup> Україна, на думку дослідників з американського дослідного центру *The Heritage Foundation* і газети *The Wall Street Journal*, є країною з «репресованою економікою». У новому щорічному рейтингу країн щодо рівня економічної свободи – Індексі економічної свободи 2015 року – Україна посідає 162-ге місце зі 178 країн; у звіті минулого року вона посідала 155-те місце.

жертва» та позбавлена чіткого розуміння «вигоди повернення». Немає і кількісного вираження ціни. Про неможливість визначення її хоч скільки-небудь фіксованого рівня вже йшлося. У такому контексті каменем спотикання є риторика спору, чи виграють від повернення Крим і Донбас ?

Відповідь «так», проста і очевидна для материкової України, може стати прийнятною для всіх, якщо виходити з логіки теорії багатства і бідності. Якщо «бідні» регіони від'єднуються, вони завжди програють (звісно, якщо не отримують більш потужних зовнішніх «джерел живлення»). Проте проблема є значно ширшою, ніж наповнення бюджетів Криму і так званих ДНР/ЛНР, а також встановлення ознак їхнього «багатства». Проблема полягає в усвідомленні реального ступеня бідності, яке блокується у свідомості людей міфами про «незліченні багатства» Криму та «непохитну і горду всеукраїнську годівницю» з назвою Донбас<sup>1</sup>. І тут знову стає актуальним порушене раніше питання про **аверс і реверс**. Очевидно, що рух має бути зустрічним, але це ідеальна модель, натомість на практиці важелі регулювання і аверсу, і реверсу має використовувати хоча б одна зі сторін.

Водночас, відповідаючи на запитання, хто має сплачувати за повернення, не можна обмежуватися лише двомірним, «пласким» варіантом. Оскільки Україна щільно вмонтована у геополітичний простір, то множина стейкхолдерів, які мають сплачувати, від самого початку перебуває у багатовимірному (щонайменше 3D) форматі. З-поміж найважливіших з них і Європа, і Росія. Зважимо, що ціна повернення сьогодні і завтра буде різною, проте яким би не був її часовий горизонт, така ціна є історичною.

Історична ціна повернення України в майбутнє є і надзвичайно важливою, і надзвичайно високою. Важливість зумовлена тим, що ніколи раніше виклики національній безпеці України не поставали так гостро, а її забезпечення не цінувалося так високо. Це ціна, яка є вигідною, вона приносить «прибуток». Звеличення національних інтересів, ревізія концептуальних засад національ-

---

<sup>1</sup> Найсучаснішим способом доведення недоцільності від'єднання бідних регіонів можуть слугувати розробки Ангуса Дітона, який цього року отримав Нобелівську премію за досягнення у сфері економіки за «його аналітику споживання, бідності і добробуту». Робота Дітона допомогла трансформувати сфери мікроекономіки, макроекономіки і економіки розвитку, а також віднайти найкращі шляхи порівняння добробуту у контексті часу та країн.

ної безпеки в розрізі усіх її складників (воєнного, економічного, фінансового, соціального тощо), зміна парадигми воєнної доктрини є важливими і вже виявленими, але далеко не вичерпними ознаками «вигідності» такої ціни. Водночас «вагомість» ціни формується не лише в Україні.

**Національна безпека Росії закінчується там, де починається національна безпека її сусідів.**

Дотепер національна безпека Росії ніколи не була такою уразливою і корозійною, а обрії її майбутнього ніколи не були такими тривожними. Попри збитки, понесені в збройному конфлікті, Україна, переживши «щеплення реалізму», ніколи не мала такої надійної європейської «зачіпки». Натомість Росія ніколи так вперто не сплачувала «збиткову ціну», просуваючись шляхом стратегічної антиєвропейської ізоляції.

Елементарна логіка начебто має підказувати: що більшими є втрати для Росії, то дешевшою має бути ціна повернення для України. Але не варто забувати про вбудованість обох країн у глобальний простір і про те, що Росія має відшкодувати всі завдані Україні протягом багатьох років збитки і втрати, а збіднілій країні сплачувати рахунки завжди складніше. Для України ж головне, попри все, не втрачати обраного напрямку руху, повертаючись до свого майбутнього.

---

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

*Возвращаться не значит  
отступить назад, это шаг вперед*  
«Менталист» (*The Mentalist*)

В течение последних двух лет Украина понесла самые тяжелые и значительные потери за время своей независимости. И пока подсчет этих потерь не завершен. Миновав своеобразную точку невозврата на пути своего исторического развития, Украина вышла из бифуркации. Вектор дальнейшего движения избран – возвращение. Но прежде всего следует твердо обозначить, что речь идет не о механическом возврате утраченных земель и восстановлении контроля над границей (хотя это, несомненно, очень важно, является необходимым условием возвращения и, к сожалению, еще не выполнено). Речь идет о возвращении Украины к своему историческому будущему. Оно находится в плоскости сделанного Украиной цивилизационного выбора, но не является детерминированным, находясь в пределах от имеющегося пессимизма до исторического оптимизма. Поэтому именно сейчас, когда страна находится в состоянии многомерного излома, имеет смысл не искать анестезию от боли потерь, а сознательно выбирая горькие лекарства, обрести возможность осуществить задуманное.

Все имеет свою цену. Возвращение тоже. Вопрос цены, безусловно, самый важный, но ответ на него является крайне сложным и далеко не однозначным. Ответить на этот вопрос труднее, чем решить сложную систему уравнений со многими неизвестными.

Из украинской политики – внешней, внутренней – достаточно жестко вытесняется неосознанная иррациональность «прошлого» и на ее место приходит осознанная рациональность «будущего». Например, выбор НАТО больше не тема идеологического спора для Украины; это все глубже осознаваемая (с учетом реального состояния военно-политической ситуации) необходимость, условие достижения безопасности.

Цена возвращения зависит также от взгляда на проблему: каковы аверс и реверс возврата? **Мы возвращаем – Крым в Украину или Украину в Крым, Донбасс в Украину или Украину на Донбасс? Соответственно, кто должен платить эту цену? И наконец, чем является цена возвращения, когда и как она должна быть уплачена?**

Начинать имеет смысл с последнего вопроса и двигаться к первому. Такое «обратное движение» очень символично, поскольку подавляющее большинство процессов, которые сопровождали аннексию Крыма, и временную оккупацию отдельных территорий Донбасса, основывались не на прямой, а именно на обратной логике. Поэтому, учитывая степень важности упомянутых вопросов, рассмотрим их в обратной последовательности.

Что же следует понимать под «ценой возвращения»? Экономисты знают четкий ответ на вопрос, что такое цена, и толкуют ее как денежное выражение стоимости товара или услуги. Однако как только появляются уточняющие вопросы, четкость этого ответа размывается. Однозначность толкования цены возврата территорий отсутствует почти априори, однако это не означает, что способов ее определения не существует. Попробовать дать ответ можно, опираясь на экономический смысл двух основных способов ценообразования – затратного и рыночного.

Если применять затратный способ, называемый также «затраты плюс», то цену возвращения нужно «рассчитывать» путем суммирования убытков, прямых и косвенных потерь, расходов «на войну» и т.п., корректируя их на величину суммы ожидаемых выгод, которые должны быть получены в результате восстановления территориальной целостности (возврата территорий). Такой способ расчета с экономической точки зрения довольно прагматичен и формализуем. Однако его применение позволит просчитать лишь «возвращение» к пройденному (и нежелательному) историческому этапу развития Украины, который сегодня упрощенно называют «до Майдана и до войны». Поэтому когда речь идет о возвращении к будущему, единственным способом определения цены может быть рыночный способ, который учитывает совокупность не только экономических, но и политических, социальных, психологических и многих других факторов. Еще одним аргументом в пользу выбора рыночного подхода к



определению цены возвращения является репутационная составляющая. Это объясняется тем, что определиться нужно также с «ценой», которую следует «заплатить» многим стейкхолдерам сложнейшего процесса возвращения – фактически за создание новой страны.

Конечно, применение рыночного подхода много вопросов оставит в статусе риторических, как-то: сколько стоит безопасность страны? Сколько стоит ее свобода? Очевидно, ответ на последний вопрос лежит далеко за пределами показателей Индекса экономической свободы<sup>1</sup>.

Есть еще один крайне важный момент: когда надо платить? Если апеллировать к мнению ученых-экономистов, то они по этому поводу имеют основания утверждать, что «завтрашние деньги всегда дороже». Очевидно, в определенной степени это утверждение можно спроецировать и на цену возвращения. Несмотря на существенные различия в форме и содержании временной потери Украиной части своих южных и восточных территорий, «общим знаменателем» является их возврат. Во-первых, это именно тот возврат, который следует рассматривать и как процесс, и как результат; во-вторых, это еще и механизмы возврата.

Поскольку «отторжение» и аннексированных, и временно оккупированных территорий Украины происходило в обоих случаях хотя и разными, но гибридными методами, то и возврат не может быть «втиснут» в рамки сугубо политических или экономических методов. Это похоже на медицинские способы лечения политравмы, когда скорейшее выздоровление зависит от наиболее удачного сочетания разнообразных методов лечения. Иначе говоря, комплексность и целостность механизмов возврата как Донбасса, так и Крыма является второй их общей чертой. Однако принципиальные различия остаются присущими и стратегиям, и тактикам, и, самое главное, времени возврата. **Возвращение Донбасса – это спринт, тогда как возвращение Крыма – стайерская дистанция.**

---

<sup>1</sup> Украина, по мнению исследователей из американского исследовательского центра *The Heritage Foundation* и газеты *The Wall Street Journal*, является страной с «репрессированной экономикой». В новом ежегодном рейтинге стран по уровню экономической свободы – Индексе экономической свободы 2015 года – Украина занимает 162-е место из 178 стран; в отчете прошлого года она занимала 155-е место.

И, наконец, следует выяснить, **кто должен заплатить?** Если отвечать на этот вопрос, рассматривая его в плоскости «Украина – Крым» и «Украина – Донбасс», ответ будет очевидным – обе стороны должны заплатить свою цену. Однако проблема заключается в поляризации или как минимум дивергенции осознания необходимости уплаты такой цены обеими сторонами. На неконтролируемых сегодня территориях такая цена воспринимается как «неоправданная жертва» и лишена четкого осознания «выгод возвращения». Нет и количественного выражения цены. О невозможности определения ее хоть сколько-нибудь фиксированного уровня речь уже шла. В таком контексте камнем преткновения является риторика спора, выиграют ли от возвращения Донбасс и Крым.

Ответ «да», простой и очевидный для материковой Украины, может быть принят всеми, если исходить из логики теории богатства и бедности. Если «бедные» регионы отсоединяются, они всегда проигрывают (конечно, если не получают более мощных внешних «источников питания»). Однако проблема значительно шире, чем наполнение бюджетов Крыма и так называемых ДНР/ЛНР, а также установление признаков их «богатства». Проблема заключается в осознании реальной степени бедности, которое блокируется в сознании людей мифами о «несметных богатствах» Крыма и «несгибаемой и гордой всеукраинской кормушке» под названием Донбасс<sup>1</sup>. И здесь снова становится актуальным заданный ранее вопрос об **аверсе и реверсе**. Очевидно, что движение должно быть встречным, но это идеальная модель, а на практике рычаги регулирования и аверса, и реверса должна использовать хотя бы одна из сторон.

В то же время, отвечая на вопрос, кто должен платить за возвращение, нельзя ограничиваться только двухмерным, «плоским» вариантом. Поскольку Украина плотно вмонтирована в геополитическое пространство, множество стейкхолдеров, которые

---

<sup>1</sup> Наиболее современным способом доказательства нецелесообразности отсоединения «бедных» регионов могут служить разработки Ангуса Дитона, который в 2015 году удостоен Нобелевской премии в области экономики за его «аналитику потребления, бедности и благосостояния». Работа Дитона помогла трансформировать сферы микроэкономики, макроэкономики и экономики развития, а также найти лучшие пути сравнения благосостояния в контексте времени и стран.

должны платить, изначально находится в многомерном (не менее 3D) формате. К числу важнейших из них относятся и Европа, и Россия. Нужно заметить, что цена возвращения сегодня и завтра будет разной, однако каким бы ни был ее временной горизонт, такая цена является исторической.

Историческая цена возвращения Украины к будущему и чрезвычайно важна, и чрезвычайно высока. Важность обусловлена тем, что никогда ранее вызовы национальной безопасности Украины не проявлялись так остро, а ее обеспечение не ценилось так высоко. Это цена, которая выгодна, она приносит «прибыль». Возвеличивание национальных интересов, ревизия концептуальных основ национальной безопасности в разрезе всех ее составляющих (военной, экономической, финансовой, социальной и т.д.), изменение парадигмы военной доктрины являются важными и уже проявленными, но далеко не исчерпывающими признаками «выгодности» такой цены. В то же время «весомость» цены формируется не только в Украине.

**Национальная безопасность России заканчивается там, где начинается национальная безопасность ее соседей.**

До сих пор национальная безопасность России никогда не была такой уязвимой и коррозионной, а горизонты ее будущего никогда не были такими тревожными. Несмотря на убытки, понесенные в вооруженном конфликте, Украина, пережившая «прививку реализма», никогда не получала такой надежной европейской «защепки». В то же время Россия никогда так упорно не платила «убыточную цену», став на путь стратегической анти-европейской изоляции.

Элементарная логика, казалось бы, должна подсказывать, что чем большими будут потери для России, тем меньшей должна быть цена возвращения для Украины. Но не стоит забывать о встроенности обеих стран в глобальное пространство и о том, что Россия должна возместить все причиненные Украине в течение многих лет убытки и потери, а обедневшей стране платить по счетам всегда сложнее. Для Украины же главное, несмотря ни на что, не терять избранного направления движения, возвращаясь к своему будущему.

## AFTERWORD

*To return means not to step back,  
but to step forward.*

The Mentalist

Over the last two years, Ukraine has suffered the greatest losses since its independence. And the calculation of those losses is not yet completed. Having passed through a kind of “point of no return” on the way of its historical development, Ukraine resisted the bifurcation. The vector of further movement was chosen – Ukraine will return. The foremost thing is to decide that it does not mean a mechanistic return of the lost lands and the restoration of border control (although there is no doubt that it is a very important prerequisite for the return. Unfortunately, this condition has not yet been satisfied). We are speaking about Ukraine’s return to its historical future. This future lies within the plane of Ukraine’s civilization choice, but it is not deterministic. The dichotomy of this choice is between the existing historic pessimism and optimism. Therefore, now when the country is in a state of multi-dimensional fracture, it becomes reasonable not to look for anesthesia from the pain of loss, but to choose a bitter medicine to enter the state of the plan implementation.

Everything has a value. The return as well. The issue of the value of return is definitely the most crucial, but the answer is very complex and rather ambiguous. To answer to this question is far more difficult than to solve a complex system of equations with many unknown variables.

Ukrainian foreign, domestic and military policy is being rather rigidly deprived from the unconscious irrationality “of the past”, and instead there comes the conscious rationality “of the future”. For example, the choice of NATO is no longer the theme of ideological discourse for Ukraine; it is a perceivable (taking into account the real state of the military-political situation) necessary condition to achieve real security.

Ukraine should recognize not only the ways, but also the cost of the return.

**First, it should be decided what are the pros and cons of the return of the Crimea to Ukraine or of Ukraine to the Crimea, of Donbas to Ukraine or of Ukraine to Donbas. Who should pay the price for the return? And finally, what is the value of the return, when and how it should be paid?**

It makes sense to start with the last question, and proceed to the first one. This “reverse motion” is very symbolic, since the vast majority of the processes that accompanied the annexation of the Crimea and the temporary occupation of Donbass were based not on the straight but on the reverse logic. Therefore, taking into account the level of importance of those issues, let us rank them in the reverse order.

What does “the value of the return” mean? As a rule, economists have a clear answer to the question of what the price is; they see it as a monetary expression of the value of goods or services. However, as soon as the clarifying questions emerge the precision of this answer immediately disappears. As for the price of the return, the clarity of interpretation here is absent a priori, but that does not mean that there are no methods to define it at all. The answer may be found if we rely on the economic meaning of the two basic ways of pricing, the cost-based and the market.

If to apply the cost-based approach also called “the costs plus”, the cost of return should be calculated by summing up direct and indirect losses, military spending etc., and adjusting them by the sum of the expected benefits to be obtained through the restoration of the territorial integrity (the return). This method seems quite formalized and pragmatic from the economic point of view. However, its application will allow to calculate only “the return” to previous (and undesirable) historical stage of the development of Ukraine, which is now called “before the Maidan and the war.” Thus, when we speak about the return to the future, the market approach is the only way to determine “the price”. This approach takes into account not only economic but also political, social, psychological, and many other factors. Another argument in favor of choosing the market approach is the reputational component. This can be explained by the fact that many stakeholders of the complicated process of return should be paid; in fact, they will create a new country.

Of course, the market approach will leave many questions in the status of rhetoric, for instance: how much does the security of the country cost. What is the cost of freedom? Obviously, the answer to the last question lies far beyond the Index of Economic Freedom<sup>1</sup>.

There is another very important question – when the price should be paid? Appealing to the opinion of economists, one may see that have reason to believe that “tomorrow’s money is always more expensive.” Obviously, this statement can be somehow projected on “the cost of the return.” Despite the significant differences in the form and content of Ukraine’s temporary loss of the part of its southern and eastern territories, the common “denominator” is their return. First, this return should be seen as the process and as the result. Second, it is also the mechanism.

Since the “rejection” of the annexed and temporarily occupied territories of Ukraine took place in both cases with “hybrid” methods involved, “the return” cannot be “squeezed” into the framework of purely political or economic processes. This is similar to the medical methods of treatment of associated injuries when the fast recovery depends on the successful combination of different methods of treatment. In other words, the complexity and integrity of “the return” mechanisms for both Donbass and the Crimea is their second common feature. However, the fundamental differences in the processes of return remain inherent to strategies, tactics, and the time of return. **The return of Donbas seems to be the sprint, while the return of the Crimea is the stayers’ distance.**

And finally, we have to find out **who should pay “the value of the return”**. If to consider the planes of “Ukraine - Crimea” and “Ukraine - Donbass” while answering this question, the answer becomes obvious – both sides must pay the price. The key problem is the polarization or, at least, the divergence of the understanding of the need to pay the price by both parties. In the uncontrolled territories, this value is perceived as an “unjustified sacrifice” and lacks a clear understanding of “the benefits of the return” and a quantitative

---

<sup>1</sup> The researchers from the American analytical center The Heritage Foundation and The Wall Street Journal newspaper consider Ukraine a country with the “repressed economy”. In the latest rating of the Index of Economic Freedom 2015 Ukraine is 162nd out of 178 countries; in the last year report Ukraine was 155th.

expression of “the value”. The impossibility of determining the “fixed” price level has already been considered. In these planes, the rhetoric of the benefit from the return of Donbas and the Crimea becomes the main “stumbling block”.

Based on the logic of the theory of wealth and poverty, a simple and obvious to the “mainland” Ukraine “yes” answer can be accepted by everyone. If the “poor” regions “disconnect” they will always lose (of course, if they don’t get any external resources). However, the problem is much broader than filling the budget of the Crimea and of the so-called DNR/LNR and the search for the evidence of their “wealth”. The problem lies in the awareness of the real extent of poverty, caused by the blocking of people’s minds with myths about “untold riches” of the Crimea and Donbas, the “indomitable and proud all-Ukrainian manger”<sup>1</sup>. The question the **pros and cons** of the return becomes urgent. Obviously, the movement should be counter, but this is an ideal model. In practice, at least one of the parties should use the mechanisms of the pros and cons regulation.

At the same time, when answering the question of who should pay the price of the return, one cannot stop on the two-dimensional “flat” variant. Since Ukraine is firmly mounted in the geopolitical space, the number of stakeholders who have to pay “the price of the return” is initially placed in the multi-dimensional (at least 3D) format. Both Europe and Russia are the important stakeholders of “the value of the return”. It should be noted that the price would be different “today” and “tomorrow”. But whatever the time horizon may be, the price will be historical.

The historical “value of the return” of Ukraine to the future is extremely important and extremely high. The importance lies within the fact that never before have the challenges for Ukraine’s national security been so severe, and never before security has been valued so highly. This is the best price; it brings “profits”. The exaltation of national interests, the revision of conceptual foundations of national security in the context of all its components (military, economic, fi-

---

<sup>1</sup> The most up-to-date evidence for that the poor regions should not be separated may be Angus Deaton’s research, who in 2015 was awarded the Nobel Prize in economics for the “analysis of consumption, poverty and welfare”. Deaton’s work helped to transform microeconomics, macroeconomics and economics of development, as well as to find the best ways to compare welfare in the context of time and countries.

nancial, social, etc.), the paradigm shift of the military doctrine are important and already existing signs of such “profitability”. At the same time, the “weight” of the value is formed not only in Ukraine.

**The national security of Russia ends where the national security of her neighbors begins.**

Until now, Russia’s national security has never been so vulnerable and rusting, and its future horizons have never been so alarming. Despite the losses caused by the armed conflict and surviving the “realism vaccination”, Ukraine has never received such a solid European “clue”. And Russia has never paid such a “losing price” choosing the path of strategic anti-European isolation.

Seems that elementary logic should suggest that the more losses Russia suffers, the less will be “the price of the value” for Ukraine. But we should not forget about the “embeddedness” of two states in the global space, and that Russia should compensate all the damages it has brought to Ukraine for many years; and it is always much harder for an impoverished state to pay the bills. The main point for Ukraine is not to lose the chosen direction of its return to the future, no matter how hard the challenges may seem.



## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

*Горбулін В.П.* (передмова, розділ 3, сценарії майбутнього, післямова), *Власюк О.С.* (4.1, 4.2, 4.4, 8.5, 9.1, 9.3, 10.1); *Ляшенко О.М.* (передмова, 4.1, 6.1, 8.5, сценарії майбутнього, післямова)

*Александров О.С.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Астаф'єв А.О.* (8.3), *Базиліук Я.Б.* (4.4, 6.3, 6.4, 8.5, 11.3), *Бєзун С.В.* (6.1), *Белашов Є.В.* (4.1, 4.4, 9.2), *Бережний Я.В.* (6.3, 8.5), *Більовський О.А.* (5.4, 5.5, 10.3), *Бобро Д.Г.* (4.1, 9.2), *Валевський О.Л.* (8.3), *Валошко І.В.* (9.1), *Вениковський Д.Ю.* (8.5, 9.1), *Гладких Д.М.* (4.2, 8.5, 9.3), *Гнатюк С.В.* (8.4), *Горовенко В.К.* (2.1), *Давиденко С.В.* (4.4, 8.5), *Дрьомов С.В.* (8.2), *Дубов Д.В.* (розділ 3, розділ 7, 8.4, 11.4), *Жук В.І.* (6.1, 6.3), *Здіорук С.І.* (6.2, 8.3), *Зубченко С.О.* (8.3), *Іванюта С.П.* (4.3), *Ісакова Т.О.* (розділ 7), *Іщенко А.Ю.* (8.3), *Караваєв В.С.* (8.2), *Каракуц А.М.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Карпенко М.М.* (6.2, 8.3), *Касперович Ю.В.* (4.2, 8.5, 9.3), *Коваль О.П.* (10.1), *Ковязіна К.О.* (5.4, 10.3), *Коломієць О.О.* (10.3), *Кононенко К.А.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Кононенко С.В.* (11.1, 11.2, сценарії майбутнього), *Корень Н.В.* (4.2, 8.5, 9.1, 9.3), *Кравченко В.В.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Литвиненко О.М.* (6.2), *Лозовий В.С.* (6.2, 8.3), *Лондар Л.П.* (4.2, 9.3), *Малиновська О. А.* (5.4, 5.6, 10.3), *Макаров Г.В.* (8.2), *Мерніков Г.І.* (2.1, 2.2, 2.3), *Михайличенко К.М.* (4.1, 4.4, 6.1, 9.2), *Олійник Д.І.* (6.1, 6.3, 6.4, 8.5, 9.1), *Павлюк А.П.* (9.1), *Паливода В.О.* (2.2, 2.3, 2.4), *Парахонський Б.О.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Резнікова О.О.* (2.2, 2.3, 2.4), *Розумний М.М.* (8.1-8.2), *Розумна О.П.* (8.3), *Русан В.М.* (4.1, 4.4, 9.2), *Свергунов О.О.* (2.1, 2.2, 2.3), *Собкевич О.В.* (4.1, 4.4, 6.1, 9.2), *Степико М.Т.* (8.3), *Суходоля О.М.* (4.1, 4.3, 6.1, 9.2), *Сьомін С.В.* (6.4, 11.4), *Токман В.В.* (8.3), *Циганов В.В.* (передмова, післямова), *Цимбал О.І.* (5.1, 10.1, 10.2), *Ус І.В.* (8.5, 11.3), *Шаров О.М.* (6.4, 11.3), *Шевцов А.І.* (2.1, 2.2, 2.3), *Шевченко А. В.* (4.1, 4.4, 6.1, 9.2), *Шевченко О.В.* (6.1, 6.3, 6.4), *Шемаєва Л.Г.* (4.2, 8.5, 9.1, 9.3), *Юрків Н.Я.* (4.2, 9.3), *Юрченко К.Г.* (6.1, 6.3, 6.4), *Яблонський В.М.* (11.2), *Яворська Г.М.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Якушенко Л.М.* (10.3), *Яценко Л.Д.* (10.3).

**При підготовці окремих підрозділів монографії використано матеріали, які надали науковці Відділення економіки НАН України:**

*Лібанова Е.М.*

*Амоша О.І., Голян В.А., Деєва Н.М., Джабраїлов Р.А., Заяць Т.А., Збаразька Л.О., Зельдіна О.Р., Корнійчук О.П., Левчук Н.М., Лісогор Л.С., Макарова О.В., Малолітнева В.К., Новак І.М., Новіков В.М., Новікова О.Ф., Підоричева І.Ю., Позняк О.В., Рингач Н.О., Ткаченко Л.Г., Устименко В.А., Хвесик М.А., Череватський Д.Ю., Черенько Л.М., Шубравська О.В., Ярош О.М.*

# ДОНБАС І КРИМ: ЦІНА ПОВЕРНЕННЯ

Монографія

Літературні редактори: *І. О. Коваль, О. В. Москаленко*  
Коректори: *І. О. Коваль, О. В. Москаленко,*  
*О. І. Марчук, О. І. Сабадаш*  
Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус, І. О. Коваль*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 28,44  
Наклад 300 пр. Зам. №

ПП «ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13Б  
Тел./факс: (044) 501-93-01

*ДЛЯ ПОДАТОК*

*ДЛЯ НОТАТОК*