

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.34

Лариса БЕЗЗУБКО, Борис БЕЗЗУБКО
Донбаська національна академія будівництва і архітектури

ОСНОВНІ ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ

Розглядаються державні механізми відновлення регіону – інституціональний та нормативно-правовий. Обґрунтовується необхідність створення економічного і соціального механізмів відновлення регіону, який постраждав у результаті військових дій на сході України. Аналізуються проблеми створення органів державного управління: Державного агентства України з питань відновлення Донбасу, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: державне управління, відновлення економіки, інституційний механізм, нормативно-правовий механізм, економічний механізм.

Larysa Bezzubko, Borys Bezzubko. The main state recovery mechanism of Donbas

The state mechanisms for the restoration of the region – institutional, normative and legal mechanisms are considered. The substantiates the need to create economic and social mechanisms for the restoration of the region suffered as a result of military actions in the east of Ukraine. The article analyzes the problem of creating government bodies: State Agency of Ukraine for restoration of Donbas; Ministry of temporarily occupied territories and internally displaced persons.

Key words: public administration, economic recovery, institutional mechanism, normative legal mechanism, economic mechanism.

Донецька і Луганська області належать до старопромислових регіонів України, для яких характерна наявність проблем. Під час проведених досліджень були виділені такі проблеми:

- 1) структурні (монопрофільна деформована структура промислового виробництва; залежність від кон'юнктури світового ринку; висока матеріало-, енерго- та капіталомісткість виробництва продукції);
- 2) економічні (недостатній приріст інвестицій та інновацій у розвиток територій, низька інвестиційна привабливість територій і інноваційна активність);
- 3) соціальні (значна диференціація в соціально-економічному розвитку територій, у розмірі заробітної плати працівників, рівні життя населення);
- 4) екологічні особливості старопромислових регіонів (високий рівень екологічної небезпеки, забруднення територій).

За час проведення антитерористичної операції об'єктам приватного житлового фонду і приватного домогосподарства в Донецькій і Луганській областях завдано збитків на суму більше ніж 2,4 млрд грн.

© Беззубко Л. В., Беззубко Б. І., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 2(33)

У Донецькій області за станом на 5 травня 2016 р. загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 1 884,4 млн грн, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів – 9 029. У тому числі: 838 будинків комунальної форми власності, 24 будинки житлово-будівельних кооперативів, 42 будинки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та 8 125 приватних житлових будинків. Кількість людей, які залишилися без житла, води, газу, електроенергії тощо – 13,1 тис. осіб. У Луганській області за станом на 1 квітня 2016 р. загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 519,8 млн грн, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів – 6 857. У тому числі: пошкоджених об'єктів – 6 310 (994 квартири та 5 316 будинків); зруйнованих об'єктів – 547 (129 квартир та 418 будинків) [3]. Зараз актуальним завданням є відновлення соціально-економічного розвитку Донбасу.

Зазначимо, що останнім часом з'явилися змістовні наукові публікації, у яких розглядаються актуальні проблеми цього регіону. Так, у доповіді «Модернізація економіки Донецької області: стратегічні сценарії реалізації з позицій сталого розвитку до 2020 року» (автори Ю. М. Харазішвілі, В. І. Ляшенко, Л. Л. Шамілева, Ю. І. Жихарева) запропоновано концептуальні засади розроблення сценаріїв сталого (соціо-, еколого-економічного) розвитку з урахуванням обмежень економічної безпеки [6]. Для ідентифікації стану соціо-, еколого-економічного розвитку регіону запропоновано інноваційний перелік складників, їх індикаторів та визначено вектори порогових значень. Отримано науково обгрунтовані стратегічні сценарії соціо-, еколого-економічної модернізації Донецької області до 2020 р. за трьома інерційними сценаріями (песимістичним, реалістичним та оптимістичним) та двома сценаріями сталого розвитку.

Інститут економіки промисловості НАН України разом із чотирма інститутами НАН України під керівництвом академіка НАН України Е. М. Лібанової підготував наукову доповідь «Відновлення Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики» (2015 р.) [7]. У першому кварталі 2016 р. фахівці інституту підготували проект концепції державної програми з питань постконфліктного відновлення територій на сході країни, які були враховані в концепції Державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру у східних регіонах України», схваленої Кабінетом Міністрів України 31 серпня 2016 р. Ця концепція передбачає роботу за трьома напрямками: 1) інфраструктура і соціальні послуги; 2) економічне відновлення; 3) соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека.

Змістовний аналіз проблем соціально-економічного розвитку Донбасу, причин і наслідків воєнного конфлікту міститься в монографії «Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху» [1]. У монографії розроблено теоретичні підходи до формування концепції відновлення та розбудови миру на сході України; проаналізовано потреби у відновленні соціальної інфраструктури на постконфліктних територіях.

Однак у публікаціях відсутнє належне висвітлення проблеми розвитку державних механізмів відновлення Донбасу. Це визначило мету статті – дати загальну характеристику державних механізмів відновлення Донбасу.

Під процесами відновлення Донбасу в цьому контексті розуміють здійснення відповідно до комплексних планів і стратегій розвитку таких дій: подолання воєнного конфлікту, створення умов і можливостей для цього; пом'якшення та ліквідація негативних наслідків воєнних дій для населення, спрямованих на відновлення та підтримку здоров'я; забезпечення працевлаштування; ремонт пошкодженого житла, закладів освіти, дошкільних закладів; допомога переселенцям в отриманні житла, працевлаштуванні, інтеграції в територіальні громади, наданні соціальної допомоги; підтримка малого і середнього бізнесу та орієнтація його на розв'язання проблем

життєзабезпечення населення; надання переселенцям соціально-побутових послуг, можливості придбання продуктів харчування, промислових товарів, ліків тощо; розвиток демократичних засад управління, залучення представників громадських об'єднань з внутрішньо переміщених осіб до місцевого та регіонального управління; підтримка волонтерського руху; створення умов для наповнення інформаційного простору в східних регіонах національними інформаційними програмами тощо [1, с. 110].

Під інституціональними механізмами відновлення Донбасу розуміють формування інститутів відновлення (державних структур), визначення і закріплення норм, правил, статусів і ролей цих інститутів, приведення їх у діючу систему законодавства шляхом прийняття конкретних правових актів щодо їх створення та функціонування. Результатом процесу інституціоналізації можна вважати створення відповідно до норм і правил певних державних структур, які будуть здійснювати управління процесами відновлення, відповідати за їх ефективність і под.

Створення інституціональних механізмів відновлення Донбасу здійснювалося в декілька етапів:

1. Створено Державне агентство України з питань відновлення Донбасу (Постанова Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442) [9]. Установа повинна була працювати над відновленням міст та сіл, зруйнованих терористами, соціальним захистом переселенців із зони антитерористичної операції, пошуком для них роботи та відновленням промисловості регіону. Ця структура була позбавлена можливості в повному обсязі виконувати покладені на неї завдання та функції у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Отже, виникла необхідність розглянути питання щодо утворення органу державної влади, який формуватиме та реалізовуватиме державну політику у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

2. 20 квітня 2016 р. Агентство поєднали з Держслужбою з питань АР Крим та м. Севастополя, утворивши Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб [2; 10]. Зараз це міністерство є головним органом центральної виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики з питань АР Крим, м. Севастополя (тимчасово окупована територія України), окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Як визначено в положенні про міністерство, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб», кінцевою метою державної політики є реінтеграція зазначеної території та її населення в єдиний конституційний простір України. До основних завдань міністерства належать також формування і реалізація державної політики з питань: внутрішньо переміщених осіб, сприяння реалізації їх прав і свобод, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні; розбудови миру, відновлення й розвитку Донецької та Луганської областей [2].

Від початку антитерористичної операції в Україні створено певну нормативну базу, яка регулює процеси відновлення Донбасу (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» [8], «Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру у східних регіонах України [4] та ін.).

Міністерство проводить активну роботу зі створення економічного механізму відновлення Донбасу (вживаються заходи та організується робота із залучення інвестицій, кредитів та грантів, у тому числі коштів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги з метою реалізації проектів

відновлення регіонів). До кінця 2017 р. повинні бути втілені 80 проектів з відновлення Донбасу: 26 проектів стосовно відновлення Луганської області і 54 проекти – Донецької області. Попри гострий брак фінансування, державні та регіональні органи влади й громадські організації продовжують реалізовувати низку заходів: щодо відшкодування збитків особам, які постраждали під час проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях; поліпшення умов побуту та підвищення рівня соціального захисту контингенту внутрішньо переміщених осіб; надання гуманітарної допомоги, проведення соціальних виплат, відновлення соціальної і виробничої інфраструктури на звільнених територіях Донбасу і в зоні антитерористичної операції.

На відновлення Донбасу уряд планує виділити 293 млн грн кредитних коштів за «Надзвичайною кредитною програмою для відновлення України». Із цих коштів понад 204 млн грн буде витрачено на відновлення інфраструктури в підконтрольній Україні частині Донецької області і понад 89 млн грн – Луганської області [5]. У червні 2016 р. Верховна Рада України схвалила зміни до Бюджетного кодексу України, на підставі яких до спеціальних фондів обласних бюджетів Луганської та Донецької областей додатково надійшло 3,6 млрд грн.

Відповідно до процедури, передбаченої Бюджетним кодексом України, заходи, які будуть здійснюватися за рахунок зазначених коштів, затверджуються відповідними обласними державними адміністраціями, обласними військово-цивільними адміністраціями за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Кошти спрямовуються на відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем забезпечення життєдіяльності, включаючи їх утримання, та соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей. За рахунок виділених коштів, зазначають у відомстві, будуть профінансовані роботи з відновлення і реконструкції шкіл, садочків, гуртожитків та об'єктів інфраструктури, зокрема опалення та водопостачання. Усього в межах «Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» визначено проекти для фінансування на загальну суму понад 627 млн грн. Решта коштів у сумі 334 млн грн будуть розподілені між прилеглими Харківською, Запорізькою та Дніпропетровською областями, які несуть найбільше навантаження на інфраструктуру у зв'язку з прийомом внутрішньо переміщених осіб [5].

На сьогодні Донецька і Луганська області мають багато джерел надходжень для того, щоб впроваджувати інфраструктурні проекти. Це не тільки місцеві бюджети, державні субвенції через Фонд регіонального розвитку, через субвенції об'єднаних територіальних громад, через субвенції, які йдуть на дорожню інфраструктуру, це ще й ті проекти, які реалізуються безпосередньо на цих територіях за рахунок міжнародних фінансових партнерів, Європейського інвестиційного банку (програма 200 млн євро). Слід нагадати також, що в грудні 2016 р. парламент прийняв рішення, що частина податків, які сплачують в український бюджет підприємства, що працюють на окупованій частині Донбасу, піде на відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей.

Уряд прийняв рішення про створення міжвідомчої комісії з питань проведення аналізу ефективності та цільового використання коштів спеціального фонду обласних бюджетів Донецької та Луганської областей у розмірі 3,6 млрд грн. Ці кошти повинні бути спрямовані на відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем забезпечення життєдіяльності, включаючи їх утримання, та соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей.

На наш погляд, найбільше труднощів викличе створення соціального механізму відновлення Донбасу. Під соціальним механізмом відновлення Донбасу розуміють створення системи взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та населення (або його представників – громадських організацій), що забезпечить

як ефективне відновлення регіону, так і реінтеграцію територій в українське правове, економічне, культурне середовище. У січні 2017 р. український уряд затвердив план заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Цей документ складається із завдань та заходів, які покликані налагодити діалог в українському суспільстві та мають на меті створення підґрунтя для успішної і швидкої реінтеграції жителів тимчасово непідконтрольних територій Донецької і Луганської областей після закінчення антитерористичної операції в українське суспільство на засадах поінформованості, терпимості, толерантності і недискримінації.

Для вдосконалення механізмів відновлення Донбасу пропонуємо створення при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України громадської ради. Створення цього консультативно-дорадчого органу буде сприяти проведенню консультацій з громадськістю з питань функціонування механізмів відновлення Донбасу; здійсненню громадського контролю за функціонуванням економічного механізму; вдосконаленню нормативно-правового механізму через консультації з громадськістю щодо проектів відповідних нормативно-правових актів; розвитку соціального механізму через сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики відновлення Донбасу. Подальші наукові дослідження заплановано здійснювати в напрямі визначення дії основних чинників, які будуть впливати на соціально-економічні основи відновлення Донбасу.

Список використаних джерел/ List of references

1. **Внутрішньо** переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 448 с. [Vnutrishno peremishcheni osoby: vid podolannia pereshkod do stratehii uspikhu : monohrafiia / O. F. Novikova, O. I. Amosha, V. P. Antoniuk [ta in.] ; NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti. – Kyiv, 2016. – 448 s.]

2. **Деякі** питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2016 р. № 376. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249142517> [Deiaki pytannia Ministerstva z pytan tymchasovo okupovanykh terytorii ta vnutrishno peremishchenykh osib : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 cherv. 2016 r. № 376. – Rezhym dostupu : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249142517>].

3. **Закірова С.** Відшкодування збитків, завданих житлу населення в зоні АТО: знову надія чи нарешті початок здійснення? / С. Закірова. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennya-v-zoni-ato&catid=8&Itemid=350. [Zakirova S. Vidshkoduvannya zbytkiv, zavdanykh zhytlu naselennia v zoni ATO: zнову nadiia chy nareshti pochatok zdiisnennia? / S. Zakirova. – Rezhym dostupu : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanikh-zhitlu-naselennya-v-zoni-ato&catid=8&Itemid=350].

4. **Концепція** Державної цільової програми відновлення та розбудови миру у східних регіонах України : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серп. 2016 р. № 892-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80> [Kontseptsiia Derzhavnoi tsilivoi prohramy vidnovlennia ta rozbudovy myru u skhidnykh rehionakh Ukrainy: skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.08.2016 r., № 892-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80>].

5. **Миллиарды** для Донбасса. Когда начнут восстанавливать изуродованный войной восток и сколько это стоит. – Режим доступа : <http://nv.ua/publications/milliardy-dlja-donbassa-kogda-nachnut-vosstanavlivat-izurodovannyj-vojnoj-vostok-i-skolko-eto-stoit-86491.html> [Milliardy dlya Donbassa. Kogda nachnut vosstanavlivat izurodovannyiy voynoy vostok i skolko eto stoit. – Rezhym dostupa : <http://nv.ua/publications/milliardy-dlja-donbassa-kogda-nachnut-vosstanavlivat-izurodovannyj-vojnoj-vostok-i-skolko-eto-stoit-86491.htm>].

6. **Модернізація** економіки Донецької області: стратегічні сценарії реалізації з позицій сталого розвитку до 2020 року : наук. доп. / Ю. М. Харазішвілі, В. І. Ляшенко, Л. Л. Шамілева, Ю. І. Жихарева ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ : [б. в.], 2016. – 118 с. [Modernizatsiia ekonomiky Donetskoï oblasti: stratehichni stsenarii realizatsii z pozytsii staloho rozvytku do 2020 roku : nauk. dop. / Iu. M. Kharazishvili, V. I. Liashenko, L. L. Shamileva, Iu. I. Zhykhareva ; NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti. – Kyiv : [b. v.], 2016. – 118 s.]

7. **Політика** інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі : нац. доповідь / Е. М. Лібанова, В. П. Горбулін, С. І. Пирожков [та ін.] ; за ред. Е. М. Лібанової. – Київ : НАН України, 2015. – 363 с. [Polityka intehratsii ukrainskoho suspilstva v konteksti vyklykiv ta zahroz podii na Donbasi : nats. dopovid / E. M. Libanova, V. P. Horbulin, S. I. Pyrozhhkov [ta in.] ; za red. E. M. Libanovoï. – Kyiv : NAN Ukrainy, 2015. – 363 s.]

8. **Про затвердження** Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1094. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF> [Pro zatverdzhennia Kompleksnoi derzhavnoi prohramy shchodo pidtrymky, sotsialnoi adaptatsii ta reintehratsii hromadian Ukrainy, yaki pereselylysia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii v inshi rehiony Ukrainy, na period do 2017 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrud. 2015 r. № 1094. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>].

9. **Про деякі питання** Державного агентства з питань відновлення Донбасу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 655. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF> [Pro deiaki pytannia Derzhavnoho ahentstva z pytan vidnovlennia Donbasu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 lystop. 2014 r. № 655. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF>].

10. **Про міністерство** з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo> [Pro ministerstvo z pytan tymchasovo okupovanykh terytorii ta vnutrishno peremishchenykh osib. – Rezhym dostupu : <http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo>].

Надійшла до редколегії 18.04.17