

О. С. Келембетвикладач кафедри фінансів, обліку і аудиту та банківської справи
Донецького державного університету управління

АНАЛІЗ СТРАТЕГІЧНИХ КОМПОНЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

У статті розглядається ситуація, яка склалася на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях Донбасу. Оцінюються потреби у відновленні за сферами діяльності. Розглядаються стратегічні компоненти державної політики з відновлення та розбудови миру на Донбасі.

Ключові слова: державна політика, стратегія, економічна криза, відновлення економіки, відбудова інфраструктури, соціальна стійкість, соціальний захист.

Постановка проблеми. Конфлікт на Донбасі вплинув на добробут населення, соціальні та економічні умови загалом. З-поміж близько 5,2 мільйонів жителів Донбасу конфлікт зачепив щонайменше 3,9 мільйонів осіб. До того ж на три області (Запорізьку, Дніпропетровську та Харківську) особливо вплинули розрив економічних зв'язків та потужний приплив внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [3]. Ще до початку конфлікту Донбас стикався із суттєвими довготерміновими викликами, пов'язаними з бідністю, демографією та структурою економіки. У багатьох галузях важкої промисловості, що сконцентровані на Донбасі, уже тривалий час фіксувалося скорочення обсягів виробництва, а цей конфлікт і торговельні суперечки завдали їм ще більшої шкоди. Конфлікт також суттєвим чином погіршив соціальну стійкість, рівень довіри та співпраці на всій території країни, які вже зазнали руйнування після довгих років суперечливих і політично поляризованих позицій щодо історії, мови й патріотизму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність відновлення й розбудови миру на деокупованих та постраждалих від конфлікту територіях обговорюється постійно, а розробка і впровадження державної політики із цього питання вже тривалий час залишається предметом наукових дискусій.

Серед наукових розробок зазначеного спрямування варто виокремити праці О. Й. Пасхавера, Ю. С. Рогозян, О. В. Балуєвої, І. О. Ара-

келової, О. В. Панькової, І. А. Войналович, М. О. Кримоваї, Л. В. Щетініна та інші [4; 6]. У своїх дослідженнях науковці розглядають проблеми державного устрою, проблеми внутрішньо переміщених осіб, розробки фінансових механізмів вирішення проблем деокупованих територій, соціальної політики та інших сфер, але подальші дослідження цієї проблематики вкрай необхідні та є першочерговими для організації ефективного процесу відновлення й розбудови миру.

Мета статті полягає в аналізі ситуації, яка склалася на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях, та у визначенні стратегічних компонентів державної політики з відновлення й розбудови миру на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях Донецької й Луганської областей.

Виклад основного матеріалу. Конфлікт на Донбасі значно вплинув на економіку та соціальне становище не тільки територій Донецької та Луганської областей, а й суміжних із Донбасом регіонів. Пошкоджено матеріальні цінності, а внаслідок зіткнень руйнується людський капітал, що призводить до масштабного переміщення населення. Через невизначеність, насильство та дезорганізацію господарської діяльності на Донбасі значно скоротилися обсяги виробництва та рівень зайнятості. Існує явна й нагальна потреба в стабілізації уражених конфліктом територій, а також у підвищенні рівня добробуту мільйонів людей, які нині потрапили

в ситуацію підвищеної вразливості та погіршення життєвих умов [5].

Саме тому розробка та впровадження дієвої й ефективної державної політики з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту територіях дасть змогу державі вирішити економічні та соціальні проблеми територій, які були уражені конфліктом. Відбудова, покращення життя на Донбасі та у всій країні покликані створити можливості для поліпшення відносин між державою й суспільством.

Поточні торговельні суперечки з Росією в поєднанні зі шкодою та перервами в діяльності, пов'язаними з конфліктом, мали суттєві економічні наслідки для Донбасу. У перші 11 місяців 2014 року експорт із Донецької області скоротився майже на 30%, і на 43% – у Луганській області, порівняно з аналогічним періодом минулого року. Завдяки географічному розташуванню Донецької й Луганської областей на

східному кордоні вони мають тісні економічні відносини з Росією. У січні – вересні 2014 р. експорт продукції металургійної галузі до Росії знизився на 28% порівняно з аналогічним періодом попереднього року, причому частка експорту до Росії зменшилась до 10% загального обсягу експорту металургії з 14% у 2013 р. Як наслідок прямого й непрямого впливу, обсяги діяльності малих та середніх підприємств зменшилися на 80–90%, що призвело до такого ж відсотка втрачених робочих місць [2; 7]. Унаслідок цієї ситуації відбулися масштабна дезорганізація господарської діяльності, втрата засобів до існування та роботи, а також погіршення макроекономічного середовища. За таких умов пропонується впровадити широкий підхід до відновлення економіки, щоб знизити вразливість верств населення, яке зазнало впливу конфлікту, та зміцнити соціальну стійкість. Цей підхід передбачає створення короткострокових можливостей для зайнятості, підвищення продуктивних спроможностей та розширення можливостей одержання засобів до існування, зміцнення економічного планування на місцях, стимулювання малого й середнього бізнесу та приватного сектора, а також сприяння наданню фінансових послуг.

Ключову роль в усуненні прогалин, відновленні місцевої економіки та соціальної довіри відіграватиме співробітництво між органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством і приватним сектором, що залишився.

Криза, що триває на Сході України, здійснила безпосередній і вкрай негативний вплив на соціальну стійкість, засоби до існування, громадську безпеку та повагу до верховенства права [7]. Переміщення населення, страх та зниження рівнів довіри є гострими соціальними проблемами, а страждання, пов'язані з конфліктом, є дуже поширеними. Хоча соціальна фрагментація, упередження, розбіжності між регіонами та низький рівень довіри до місцевих органів влади та інших інститутів суспільства мали місце й до кризи, унаслідок конфлікту ці проблеми лише загострилися, особливо на Донбасі [6].

У багатьох аспектах сам конфлікт та викликане ним переміщення населення Донецької й Луганської областей зробили ситуацію в Україні ще більш «крихкою». Збільшення кількості та зростання тривалості перебування переміщених осіб чинять значний тиск на місцеві ресурси, на надання послуг, на наявні засоби до існування та систему врядування.

Таблиця 1

Оцінка загальних потреб у відновленні та розбудові миру на Донбасі, млрд дол. США [7]

Інфраструктура та соціальні послуги	1 257.7
Охорона здоров'я	184.2
Освіта	9.7
Соціальна допомога	329.4
Енергетика	78.9
Транспорт	558.2
Водопостачання та водовідведення	40.1
Довкілля	30.0
Громадські будівлі та житло	27.2
Економічне відновлення	135.5
Зайнятість	40.0
Продуктивні сили та засоби до існування	33.0
Економічне планування на місцевому рівні	7.5
МСП та приватний сектор	30.0
Фінансові послуги	25.0
Соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека	126.8
Розуміння вразливості, ризику та соціальної єдності	2.5
Сприяння соціальній єдності та побудові довіри	19.7
Сприяння культурі толерантності через діалог	11.4
Захист населення, постраждалого від конфлікту	5.8
Поліпшення доступу до правосуддя	8.1
Надання правової допомоги	6.6
Психосоціальна підтримка	28.4
Відновлення громадської безпеки	23.9
Підготовка до РДР	20.4
Всього	1 520.0

Дедалі очевиднішими стають ознаки зростання напруженості між ВПО та місцевими громадами. Крім того, в умовах конфлікту правоохоронні органи, органи безпеки та правосуддя не повною мірою готові забезпечувати дотримання прав і законності, врегульовувати суперечки та знижувати напругу, а також боротися зі злочинністю й насильством. Бойові дії, що тривають, зростання рівня насильства на місцевому рівні та дезінформація роблять свій внесок у поляризацію й поглиблення розбіжностей. Такий вплив є особливо гострим на тих територіях, де є високою частка ВПО порівняно з населенням місцевої громади. Відновлення та зміцнення соціальної структури суспільства – і в межах Донбасу, і по всій Україні – має критичне значення для забезпечення ефективного та сталого відновлення.

До пріоритетних завдань у цій сфері варто віднести встановлення миру, зміцнення стійкості переміщених груп населення та місцевих громад, поліпшення захисту груп населення, які зазнали впливу конфлікту, та сприяння примиренню, встановленню миру, безпеці громадян і доступу до правосуддя.

Для вирішення нагальних завдань із відновлення та оперативного реагування на проблеми й загрози, що зумовлені наявним конфліктом на Донбасі, було прийнято рішення про утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Існуючі інституції, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на Сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, були позбавлені можливості в повному обсязі виконувати покладені на них

завдання та функції у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Відтак виникла необхідність розглянути питання щодо утворення органу державної влади, що формуватиме та реалізовуватиме державну політику у сфері відновлення й розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України [8].

Міністерством було розроблено концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру у східних регіонах України, яку було схвалено Кабінетом Міністрів України 31 серпня 2016 року. Розробка самої програми ще триває.

Для створення систематичної основи для визначення пріоритетів та послідовності впровадження ініціатив із відновлення й розбудови миру пропонується представити рекомендації для розробки державної політики в межах трьох стратегічних компонентів (таблиця 2).

Стратегічний компонент 1. Відновлення ключових об'єктів інфраструктури та соціальних послуг. Раціональне відновлення та вдосконалення інфраструктури й соціальних послуг має ключове значення для нормалізації ситуації в суспільстві та стабілізації ситуації на уражених кризою територіях, а також для створення умов для повернення й репатріації ВПО. Ефективне та результативне відновлення інфраструктури та надання послуг не лише відразу ж зменшить страждання ураженого населення, але й стане фактично каталізатором відновлення довіри громадян до держави. Крім пошкодження безпосередньо об'єктів інфраструктури, втрати обладнання, втечі працівників і падіння кваліфікації та спроможності персоналу в безпосередньо уражених конфліктом регіонах,

Таблиця 2

Стратегічні компоненти відновлення та розбудови миру на Донбасі [7]

Компонент 1. Інфраструктура та соціальні послуги	Компонент 2. Економічне відновлення	Компонент 3. Соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека
– реконструкція та відбудова критично важливих пошкоджених об'єктів фізичної та соціальної інфраструктури	– короткострокові/тимчасові робочі місця	– переселення та стійкість місцевих громад; реінтеграція тих, хто повертається
– відновлення пріоритетних соціальних послуг	– продуктивний потенціал і забезпечення засобами до існування	– примирення, розбудова миру та довіри
– короткострокова соціальна допомога та відновлення соціальних виплат	– спроможність у сфері економічного планування на місцях	– захист населення, ураженого конфліктом, у тому числі доступ до правосуддя та громадська безпека
– ліквідація шкоди довкіллю	– відновлення діяльності дрібних та малих підприємств	
	– відновлення фінансових послуг	
<i>Наскрізні питання: гендер, права людини, місцеве самоврядування та механізм упровадження, а також ВПО</i>		

доведеться розв'язувати також інші проблеми. Забезпечення належного надання соціальних послуг на опосередковано уражених територіях ускладнюється припливом переміщених осіб, чисельність яких у деяких випадках є досить великою, що тягне за собою потребу в розширенні надання наявних послуг та їх коригуванні для задоволення додаткових потреб [7].

Стратегічний компонент 2. Заохочення економічного відновлення. В умовах масштабної дезорганізації господарської діяльності, втрати засобів до існування та роботи, а також погіршення макроекономічної ситуації пропонується взяти на озброєння широкий підхід до відновлення економіки, щоб знизити вразливість верств населення, уражених конфліктом, та зміцнити соціальну стійкість. Цей підхід передбачає створення короткострокових можливостей для зайнятості, підвищення продуктивних спроможностей та розширення можливостей одержання засобів до існування, зміцнення економічного планування на місцях, стимулювання малого й середнього бізнесу та приватного сектора, а також сприяння наданню фінансових послуг. Ключову роль в усуненні прогалин, відновленні місцевої економіки та соціальної довіри відіграватиме співробітництво між органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством та приватним сектором, що залишився [7].

Стратегічний компонент 3. Зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки. Відновлення та зміцнення соціальної структури суспільства має критичне значення для забезпечення ефективного й сталого відновлення. За відсутності примирення та розбудови миру зберігатиметься ризик відновлення конфлікту, що поставить під загрозу інвестиції в об'єкти інфраструктури, послуги та економічне відновлення. До пріоритетних завдань у цій сфері варто віднести побудову довіри, зміцнення стійкості переміщених груп населення та місцевих громад, поліпшення захисту груп населення, уражених конфліктом, та сприяння примиренню, розбудові миру, безпеці громадян і доступу до правосуддя. Наскрізні питання гендеру, прав людини та розбудови спроможності місцевого самоврядування мають бути повністю інтегровані [7].

Необхідно підкреслити, що поділ державної політики відновлення та розбудови миру на ці три компоненти має радше адміністративний, ніж технічний характер. Дані мають функціонувати у взаємодоповнюваності та стратегічній

синхронізації. Зокрема, реконструкція й відбудова пошкодженої інфраструктури в компоненті 1 створять можливості для впровадження трудомістких технологій будівництва. Це, у свою чергу, узгоджується з пріоритетами компоненту 2, який має на меті підвищення рівня зайнятості на місцях, зокрема, у тому, що стосується інфраструктури на районному та місцевому рівнях. Подібним чином справедливе, послідовне та гармонійне надання базових послуг і місцевому населенню, і ВПО, що пропонується в компоненті 1, доповнюватиме результати реалізації компоненту 3 через зміцнення соціальної згуртованості за рахунок зниження рівня конкуренції за такі послуги [4; 7].

Висновки і пропозиції. Отже, незважаючи на конфлікт, який триває на Сході України, та ширші історичні, соціальні й інші структурні рушійні сили кризи в країні, необхідність термінового задоволення потреб у реконструкції, відновленні економіки та розбудові миру на територіях на сході країни, прямо чи опосередковано уражених конфліктом, є загальновідомою. У зв'язку із цим державну політику з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях варто розглядати як інтеграційний процес оцінки наслідків конфлікту та визначення основних пріоритетних напрямів відновлення життєдіяльності й розбудови миру. У публікації розглянуті та проаналізовані стратегічні компоненти державної політики з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту територіях, але залишається потреба в конкретизації заходів щодо реалізації цієї програми, що задає проблематику для подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Аналітичний центр «CEDOS» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cedos.org.ua/uk/categories/migration/forced-migrationand-internally-displaced-person>.
2. Відновлення головних державних функцій у негайних наслідках конфлікту: ключові питання та пріоритети / ООН/СБ (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_01/20150202_SG_AnnualReport_2014_ukr.pdf.
3. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/en/operative/operativ2014/zd/oet/oet_u/oet1114_u.htm.
4. Панькова О. В. Концептуальні підходи до соціальної політики України за умов нестабіль-

- ності / О. В. Панькова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://konceptualni_pidkhodi_do_socialnoji_politiki_ukrajini_za_umov_nestabilnosti/5-1-0-30.
5. Прогноз Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=11164&menu=22&Itemid=69.
6. Рогозян Ю. С. Фінансові механізми залучення грошових потоків для розв'язання проблем ВПО / Ю. С. Рогозян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://finansovi_mekhanizmi_zaluchennja_groshovikh_potokiv_dlja_rozv_jazannja_problem_vpo/5-1-0-52.
7. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні: зведений звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf.
8. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/>.
-

Келембет О. С. Анализ стратегических компонентов государственной политики восстановления и возобновления мира на деоккупированных и пострадавших от конфликта территориях Донецкой и Луганской областей

В статье рассматривается ситуация, которая сложилась на пострадавших от конфликта и деоккупированных территориях Донбасса. Оцениваются потребности в восстановлении по видам деятельности. Рассматриваются стратегические компоненты государственной политики по восстановлению и возобновлению мира на Донбассе.

Ключевые слова: государственная политика, стратегия, экономический кризис, восстановление экономики, воссоздание инфраструктуры, социальная стойкость, социальная защита.

Kelembet O. S. Analysis of the strategic components of the state policy of recovery and the peace development in deoccupied and conflict-affected areas of Donetsk and Lugansk regions

The article considers the situation in deoccupied and conflict-affected areas of Donbass that developed due to military conflict. The recovery needs are estimated for different areas of activity. The strategic components of the state policy of recovery and peace development in Donbas are considered in the article.

Key words: governmental policy, strategy, economic crisis, economic recovery, infrastructure recovery, social stability, social security.