

КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД*

I. Вступ

1.1. Мета, цілі, завдання, доцільність розроблення Концепції

Метою Концепції є визначення концептуальних підходів та основних напрямів подальшого розвитку нормативно-правових, інституційних й організаційних умов формування та розвитку економіки звільнених регіонів України, які можуть послужити підставою для розроблення Стратегії відновлення економіки та інфраструктури звільнених від російської окупації регіонів (далі – Стратегія). Ця Стратегія передбачатиме забезпечення належних умов проживання громадян та підвищення якості їх життя, а загалом – повномасштабну реінтеграцію зазначених регіонів у єдиний конституційний та господарський простір України. При цьому заходи, визначені такою Стратегією, мають сприяти відновленню інфраструктури, промислового виробництва, поновленню діючих до війни або створенню нових підприємств. Із здійсненням першочергових заходів згодом має бути забезпечено подальший сталий розвиток окремих регіонів задля досягнення кінцевої мети – нормального функціонування економіки, і не тільки на найбільш уражених війною землях, а й на усій території України, безумовно, разом із Кримом та окупованою сьогодні частиною Донбасу. Реалізація головних напрямів такої Стратегії мала би на меті дотримання основних фундаментальних прав людини, включаючи місцеве населення, вибулих громадян та тих, що повертаються до місця постійного проживання, або мають намір залишитися на територіях, куди вони переїхали, рятуючись від бойових дій. Водночас із поствоєнним відновленням повинна відбутися й соціальна адаптація осіб, які стали безпосередніми жертвами ворожої політики Російської Федерації.

Концепція покликана визначити пріоритетні напрями відновлення та розвитку локальних економік, сформувані пропозиції щодо внесення змін до законодавства, включаючи акти із регулювання правовідносин у частині місцевого самоврядування, для окреслення можливих шляхів вирішення наявних проблем звільнених від окупації регіонів. Кінцевою метою намічених заходів є забезпечення необхідних умов для відновлення кожного регіону. При цьому доцільно розробити першочергові заходи для встановлення зворотного зв'язку між легітимними органами влади на звільнених територіях та місцевими громадами, з урахуванням ступеню завданих руйнувань, демографічних чинників, перспектив подальшого сталого розвитку кожного окремо взятого регіону, завдань державної регіональної політики на місцях, соціально-економічної специфіки звільнених українських земель.

Отже, планування завдань органів державного влади та місцевого самоврядування на звільнених територіях, забезпечення їх прозорості, підзвітності та системності дій пропонується здійснювати відповідно до заздалегідь затвердженого стратегічного документа. Напрями, визначені таким програмним документом, можуть стати дороговказом для прийняття

відповідних документів і регуляторних актів на місцях. Їх реалізацію у постраждалих регіонах доцільно було би сформулювати у вигляді регіональних (локальних) програм відновлення та подальшого соціально-економічного розвитку звільнених регіонів, з урахуванням раціонального та цілеспрямованого використання як бюджетних коштів, так і коштів міжнародної допомоги. Відновлення легітимного управління на звільнених територіях має на меті, крім ефективного їх використання, забезпечення населення відповідними послугами у потерпілих від бойових уражень та дій окупантів територіальних громадах.

В умовах дії воєнного стану зростають ризики щодо вчасності та реалістичності планів відновлення звільнених територій, недостатньої комплексності підготовлених рішень, належного дотримання загальних засад державної регіональної політики, здійснення започаткованих реформ у контексті євроінтеграції України, адже відповідні заходи на сьогодні органами державної влади реалізовувалися практично в «ручному» режимі, що в умовах воєнного стану загалом виправдано. Проте із звільненням територій така практика має поступово бути замінена стабільною державною політикою у відповідності до закону.

Ефективна координація зусиль усіх учасників процесу планування відновлення державного управління має створити базис для впровадження державної регіональної політики, адаптованої до конкретної ситуації після війни в регіонах, з урахуванням принципів її запровадження та, відповідно, державного управління за принципами SIGMA¹, які спираються на практики урядування в державах ЄС і є основою для оцінки спроможності державного управління серед держав-кандидатів на вступ до Співдружності. Вбачається також за доцільне враховувати досвід впровадження таких принципів у різних поствоєнних країнах, зокрема балканських.

Державне управління на звільнених територіях України виступає основою процесу участі України у розширенні ЄС, у поєднанні із верховенством права й ефективним економічним управлінням має основоположне значення для успіху політичних та економічних реформ, запровадження правил і стандартів Європейського Союзу. Ефективне управління впливає на здатність надавати послуги населенню звільнених територій, забезпечити реалізацію основоположних прав людини, згідно з положеннями Загальної декларації прав людини, прийнятої 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН². Наслідком імплементації згаданих принципів SIGMA має стати ефективність, прозорість та підзвітність роботи державних інституцій, місцевого самоврядування.

Концепцією пропонується перелік напрямів, у тому числі й щодо змін до законодавства у порядку черговості їх здійснення, з метою створення нормативної основи для прискореного економічного відновлення постраждалих

¹ SIGMA OESD Принципи державного управління. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 23.12.2022).

² Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 23.12.2022).

від воєнних дій територій в інтересах нашої держави та її громадян із зазначенням можливих джерел фінансування пропонованих заходів.

1.2. Проблеми правового забезпечення соціально-економічного відновлення регіонів у повоєнний період

Наслідки збройного конфлікту негативно впливають на макроекономічну стабільність держави, процеси реформування та загальні перспективи зростання економіки. Станом на 1 грудня 2022 року в Україні було зареєстровано 4,7 млн внутрішньо переміщених осіб. Від початку повномасштабної війни з РФ з України виїхало понад 14,5 млн громадян, із них як мінімум 11,7 млн осіб – до країн Євросоюзу. 7,7 млн українців зареєстровано в Європі як одержувачів тимчасового притулку³. Однак, як свідчать результати опитування, проведеного Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, майже 60 % українців, які виїхали за кордон через воєнну агресію, не планують повернутися найближчим часом. Крім того, за повідомленням Президента України В. О. Зеленського, понад 1,6 млн українців було депортовано до Росії⁴.

Станом на 5 вересня 2022 року загальна сума прямих збитків, завданих лише інфраструктурі нашої країни, сягала 114,5 млрд доларів і з того часу істотно збільшилася. З початку війни було пошкоджено та зруйновано сотні промислових підприємств. Продовжує зростати також кількість зруйнованих або пошкоджених об'єктів, які надають соціальні послуги. Через бойові дії пошкоджено або зруйновано 1153 культурні, спортивні та туристичні об'єкти. Найбільша частина в загальній сумі збитків належить житловому фонду та інфраструктурі – 72 %. Загальні непрямі втрати складають ще 130,4 млрд доларів. Мінімальні потреби у відновленні галузей промисловості сягнули 197,8 млрд доларів. Найбільші потреби у відновленні необхідні для житлового фонду – 75,3 млрд, інфраструктури – 51,1 млрд та підприємств і промисловості – 19,7 млрд доларів. Ці експертні розрахунки враховують лише відбудову зруйнованих об'єктів, не враховуючи загальних потреб на відновлення економіки, а також додаткових потреб на модернізацію активів, які не зазнали пошкоджень та руйнувань. За оцінками Уряду, загальна потреба у фінансуванні відновлення та модернізації економіки складає 750 млрд доларів⁵, і ця сума невпинно зростає.

Негативні наслідки вимушеного переміщення населення є відчутними як для цієї категорії людей, так і для приймаючих територіальних громад. Навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури, зниження рівня та якості надання адміністративних і соціальних послуг, соціальна нестабільність, у

³ Омбудсмен розповів, скільки українців виїхало за кордон із 24 лютого. *Слово і діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/12/01/novyna/polityka/ombudsmen-rozpoviv-skilky-ukrayincziv-vuyixalo-kordon-24-lyutoho> (дата звернення: 23.12.2022).

⁴ Нам потрібна ваша підтримка, щоб прискорити настання миру – звернення Президента України до учасників сесії Генеральної асамблеї Організації американських держав (ОАД), Ліма (Перу) 6 жовтня 2022 р. *Президент України Офіційне інтернет-представництво*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/nam-potribna-vasha-ridtrimka-shob-priskoriti-nastannya-miru-78305> (дата звернення: 23.12.2022).

⁵ Загальна сума прямих збитків інфраструктури зросла до \$114,5 млрд. *SMIDA Київська школа економіки*. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-zrosla-do-114-5-mlrd/> (дата звернення: 23.12.2022).

поєднанні із недостатністю фінансування та нестачею людських ресурсів, викликають незадоволення та непорозуміння між внутрішньо переміщеними особами, учасниками бойових дій, які повертаються додому, та територіальними громадами. Це негативно позначається на результативності проведенні державою євроінтеграційних реформ та може викликати невпевненість серед населення і посилення ризиків подальшого ускладнення навіть звичайної стабілізації соціально-економічних сфер у період дії воєнного стану та з моменту його припинення, не беручи до уваги перспективи їх подальшого розвитку.

Отже, нагальною є необхідність належного та ефективного правового врегулювання наведених викликів задля забезпечення мінімізації їхнього негативного впливу, а з часом і повного подолання. Саме структуровані законодавчі зміни у частині швидкого, стабільного та ефективного відновлення легітимної влади, визначення пріоритетних напрямів відновлення та розвитку локальних економік можуть стати запорукою подальшого сталого економічного зростання у всіх звільнених від окупації регіонах. У політичному та соціальному аспектах пропоновані у Концепції зміни сприятимуть забезпеченню відновлення та захисту фундаментальних прав і свобод людини, як одного із базових щаблів соціально-економічного відновлення регіонів.

Аналіз економічної ситуації на окупованих з 2014 року українських територіях засвідчує, що Донецька та Луганська області вже стикалися із суттєвими довгостроковими викликами, пов'язаними із бідністю, складною демографічною ситуацією та здебільшого «радянською» структурою економіки. Щодо південних регіонів країни, то тут протягом тривалого часу підприємства важкої промисловості, машинобудування, суднобудування скорочували обсяги виробництва. Позитивні тенденції у довоєнний період спостерігалися лише в агропромисловому комплексі, зокрема харчовій промисловості, наданні транспортних послуг (Південь), хімічній промисловості (Одеська область), металургії (Донбас, Запоріжжя, Миколаїв – кольорова металургія, виробництво глинозему), випуску обмеженої номенклатури продукції машинобудування (Харківська, частково Сумська, Запорізька, Миколаївська області). Окуповані ж з 2014 року території України практично випали із сфери державного управління та контролю, а отже, ступінь їх економічної деградації наразі не підлягає точній оцінці. Отже, широкомасштабна російська агресія значно погіршила ситуацію та різко поглибила деіндустріалізацію України.

Із початком гарячої фази військових дій об'єкти виробничої, транспортної та соціальної інфраструктури зазнали значних руйнувань, посилилися екологічні ризики. Практично зруйновано металургійне виробництво Маріуполя та ряду інших міст. Суттєво змінився стан економіки окупованих регіонів, на які припадала приблизно чверть обсягу промислового виробництва та приблизно така сама частка експорту з України. Значно скоротився експорт аграрної продукції через блокування Російською Федерацією портів, знизилася і виробництво агропродукції через мінування угідь, бойові дії на ріллі, знищення чи крадіжки врожаю та поголів'я худоби. Також мали місце

руйнування зерносклади, елеваторів, ферм, складів тощо. Спад виробництва, масове згорання малого та середнього бізнесу призвели до суттєвого скорочення кількості робочих місць.

Державна служба статистики оприлюднила першу оцінку реального валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) України у II кварталі 2022 року. Порівняно з аналогічним періодом 2021 року рівень економічного розвитку впав на 37,2 %. Водночас у порівнянні з I кварталом 2022 року (з урахуванням сезонного фактора) падіння склало 19,1 %. За оцінкою Держстату у I кварталі спостерігалось падіння ВВП на 15,1 %. Мінекономіки України прогнозує загальне падіння ВВП у 2022 році на 33,2 %⁶.

На сьогодні офіційної статистики у вільному доступі практично немає і можна користуватися лише експертними оцінками, хоча й вони вражають. Міжнародне агентство S&P Global Ratings прогнозує падіння економіки України на кінець 2022 року на 40 %. І перспективи відновлення економічного розвитку до завершення бойових дій поки непрогнозовані. Агентство передбачає, що без урахування допомоги дефіцит держбюджету України в 2022 році може сягнути 29,1 % ВВП, а в 2023 році – 22,4 %. Як наслідок, держборг може зрости з 92 % ВВП у 2022 році до 103 % ВВП на кінець 2023 року (без урахування гарантованого державою боргу, який становив перед війною біля 8 % ВВП)⁷.

Проте бізнес і звичайні українці, що проживають у безпечних регіонах, поступово пристосовуються до життя та діяльності в умовах дії воєнного стану. Підприємства вже почали відновлювати виробництво, а подекуди на звільнених територіях запускаються нові проекти. З огляду на очікувані негативні макроекономічні показники очевидною необхідністю є концептуальне визначення етапів та шляхів подолання негативних наслідків війни, з урахуванням неминучих змін як в економічно-інфраструктурному, соціально-політичному, так і демографічно-кадровому аспекті, що, безумовно, обумовить істотні відмінності між різними звільненими територіями.

Так, на порядку денному стоїть питання розв'язання проблеми відновлення легітимної влади на потерпілих територіях, з урахуванням державної політики та державних інтересів. Це, швидше за все, потребуватиме змін переліку та обсягів виконуваних функцій державної та місцевої влади у зв'язку зі згаданим переміщенням населення, обмеженням виконання функцій через брак фінансів. Поки важко оцінити наслідки окупації та руйнувань соціальної, промислової, освітньої інфраструктури, а також, вочевидь, значні труднощі із забезпеченням кожного регіону робочими місцями та доступом до них. Метою державницького підходу, у цьому зв'язку, є забезпечення фундаментальних прав людини, особливо на працю, освіту, гідний рівень життя, доступ до медичних, освітніх та надаваних державними установами послуг, доступ до судової системи.

⁶ Держстат оцінив падіння економіки України під час війни. *Фінанси*. URL <https://finance.ua/> (дата звернення 23.12.2022).

⁷ ВВП України у 2022 році впаде на третину. Fitch Ratings. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/07/25/689593/> (дата звернення 23.12.2022).

Слід також мати на увазі, що незважаючи на бойові дії, зруйновані міста та транспортну інфраструктуру, державне управління загалом функціонувало у рамках наявних можливостей. В Україні протягом кількох останніх років, ще напередодні повномасштабних воєнних дій, було здійснено низку заходів щодо цифровізації, включаючи систему електронних реєстрів та систему місцевого самоврядування, що загалом забезпечувало захист інтересів громадян, стійкість та безперервність роботи органів державної влади, спроможність та прозорість дій із відновлення України від наслідків війни, а також реалізацію політики, спрямованої на отримання членства в ЄС. Проте, якщо йдеться про окуповану частину Донбасу, АР Крим та інші тимчасово окуповані території, – фактично повернення легітимної української влади на ці землі здебільшого здійснюватиметься з нуля.

Крім того, проблема відбудови зруйнованої економіки полягатиме у значній нестачі коштів для здійснення відновлюваних заходів як через просідання економіки та колосальний дефіцит бюджетів усіх рівнів, так і внаслідок нестачі інших ресурсів – енергоносіїв, окремих видів сировини, браку необхідних кадрів через їх вибуття та ряд інших факторів. Для досягнення поставленої мети необхідно впровадження заходів щодо розвитку місцевого самоврядування із наближенням правил його функціонування до стандартів ЄС. Отже, вбачається за доцільне передбачити Стратегією розробку локальних програм розвитку деокупованих регіонів, з урахуванням їхніх економічних, соціальних, етнічно-культурних, демографічних особливостей.

Зважаючи на наведене, розробка Стратегії потребуватиме всебічного аналізу та оцінки нинішньої ситуації, її впливу на економічний стан держави загалом та формування регіональної економічної політики з огляду на особливості окремих регіонів і територіальних громад. На базі наведеного аналізу ключові чинники, які слід взяти до уваги при формуванні проекту Стратегії, зокрема, включають: наслідки окупації українських територій; вимушена міграція, еміграція та внутрішнє переміщення значної кількості населення; тимчасова втрата транзитного потенціалу; поглиблення та пришвидшення через агресію тотальної деіндустріалізації; загальне істотне та нерівномірне по регіонах падіння економіки; обмежена кількість внутрішніх фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів; невизначеність обсягів міжнародної допомоги та можливих джерел і способів її надання; невизначеність загальних (по регіонах) сум збитків, завданих війною, невизначеність обсягу позовів щодо сплати репарацій та перспектив їх виплати у часі; невизначеність цілісності та технічного стану промислових, інфраструктурних об'єктів, соціальної інфраструктури; невизначеність стану майна юридичних та фізичних осіб, зареєстрованих у кожному окремому регіоні.

Незважаючи на це, уявляється доцільним уже сьогодні планувати як відновлення уражених територій та їх подальшої економічної взаємодії з іншими регіонами України, так і створення умов для якомога швидшого повернення значної частини біженців, вимушених переселенців у місця постійного проживання, відновлення місцевої, регіональної та національної

економіки. Це вимагатиме оцінити по-новому чинні натеper планувальні документи, обмеження, викликані війною та поствоєнним станом, нові можливості нашої держави, одержані з наданням їй статусу кандидата на членство у ЄС. Результати такого аналізу відкривають можливість підготувати реалістичні плани відновлення й розвитку країни та викласти їх у пропонованій Стратегії.

1.3. Основні чинники, що впливають на зміст галузевого законодавства, та основні шляхи розв'язання проблем

Сучасна державна політика України при вирішенні проблеми подолання викликів, пов'язаних із війною, формується на основі норм міжнародного права. Основоположним є Статут Організації Об'єднаних Націй, згідно з яким усі її члени утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним із Цілями ООН⁸. У 2000-х роках на основі цього Статуту були прийняті важливі Резолюції ООН, зокрема «Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитків жертвам грубих порушень міжнародного гуманітарного права», та кілька інших актів, що містять принципи і норми щодо прав людини переважно в умовах миру. Крім того, діють міжнародні конвенції ООН про захист прав людини в період збройних конфліктів. Це, головним чином, окремі положення Гаазьких конвенцій 1899 і 1907 років про закони і звичаї війни⁹, а також чотири Женевські конвенції 1949 року про захист жертв війни¹⁰ і додаткові Протоколи до них, прийняті 1977 року.

Ключовими міжнародними угодами, положення яких також мають бути враховано, є: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, інші нормативно-правові акти з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 5 лютого 2008 року; Угода про зону вільної торгівлі; Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.

На сьогодні в Україні діє режим воєнного стану. Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, відповідно до ст. 106 якої його запроваджено Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64. Крім того, діє Закон України «Про правовий режим воєнного стану», в якому визначено правові основи діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, забезпечення

⁸ Див.: Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf (дата звернення 23.12.2022).

⁹ Гаазькі конвенції про закони та звичаї війни 1899 і 1907. *Енциклопедія сучасної України*. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=27901 (дата звернення 23.12.2022).

¹⁰ ООН та міжнародне гуманітарне право: Женевські конвенції та протоколи до них. *ООН*. URL: <https://www.un.org/ru/humanitarian/law/geneva.shtml> (дата звернення 23.12.2022).

прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Окремим Законом «Про військово-цивільні адміністрації» визначено повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районах відсічі збройній агресії Російської Федерації. При цьому цей Закон не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан». Згідно з цим Порядком за умови запровадження воєнного стану можливі обмеження прав людини, а саме: тимчасові обмеження стосуються не лише прав фізичних осіб, але й, певним чином, законних інтересів юридичних осіб, виключно у спосіб та межах, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Слід також зазначити, що на сьогодні є чинними ряд актів, що мають вплив на правовідносини протягом війни, а також у період відновлення. Це, зокрема, закони України: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; «Про безоплатну правову допомогу»; «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», а також постанови Кабінету Міністрів України: «Про облік внутрішньо переміщених осіб»; «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам.

Серед інших законодавчих та нормативних документів, які також регулюють відносини в умовах воєнного стану, можна відмітити: нову редакцію Бюджетного кодексу України від 20.09.2015 № 2456-VI зі змінами внесеними протягом російсько-української війни; окремі положення Митного, Земельного, Кримінального кодексів України, а також Кодексу про адміністративні правопорушення; Кодексу України про надра зі змінами, внесеними під час війни; закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України»; «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції»; «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»; «Про публічні закупівлі».

До того ж Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» визначено, що на сьогодні законодавча база в частині регулювання державної регіональної політики включає, крім Конституції України, закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України».

Важливі у нинішніх умовах положення регулятивного характеру містяться також у таких програмних та нормативних документах, як Указ Президента України «Про Національну стратегію у сфері прав людини», розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей», затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція реформування місцевих бюджетів, Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».

Головною особливістю чинного законодавства на сьогодні є те, що наявні у довоєнний час нормативні документи здебільшого не містили положень щодо окупованих територій (крім хіба що Донбасу) і законотворець змушений був їх переглядати під час бойових дій, реагуючи на поточні виклики, що виникали внаслідок війни. Законодавством, що регулює правовідносини на окупованих територіях, визначено: окуповані регіони України залишаються її суверенною територією, незважаючи на те, що вони їй тимчасово невідконтрольні. На цих територіях залишається значний загальний громадян України, юридичні особи, їхнє майно, здебільшого зруйноване, розграбоване, зіпсоване чи понівечене.

Україна як правова та соціальна держава взяла на себе обов'язки гарантувати й забезпечити права фізичних та юридичних осіб, включаючи тих, що перебували або й зараз перебувають на окупованій території. Сьогодні, під час повноцінної війни, під окупацією опинилися значні території України, частина з яких поступово звільняється ЗСУ, що спричиняє необхідність удосконалення чинного законодавства у питаннях щодо життєзабезпечення, здоров'я людей та їхньої власності з тим, щоби після звільнення була можливість краще захистити права фізичних та юридичних осіб, принаймні на базовому рівні, як тих, які знаходяться під окупацією, так і внутрішньо переміщених осіб, з урахуванням перспектив звільнення усіх українських земель.

Дати відповіді на виклики, що виникли протягом окупації, був покликаний, зокрема, згаданий вище Закон «Про забезпечення прав і свобод

громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Вже після початку війни цей Закон мав декілька нових редакцій. Також слід звернути увагу на Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», який став принципово важливою реакцією на посталі виклики. Заразом протягом прогнозованого цією Концепцією перехідного періоду, після звільнення, природно можуть виникнути правові прогалини при правозастосуванні на щойно звільнених територіях, принаймні протягом перших етапів відбудови та стабілізації на них демографічного та соціально-економічного стану. Щодо згаданого Закону, то у його поточній редакції узагальнено поняття «тимчасово окупована територія», а отже під нього можуть підпадати не тільки окремі регіони України, а й уся окупована територія.

Законодавець тут чітко зазначає цілі державної політики на тимчасово окупованій території. Закон містить норму, згідно з якою правовою підставою для відсічі збройної агресії Російської Федерації та відновлення територіальної цілісності України є Конституція України, законодавство України та стаття 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй¹¹. Відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, у Законі в повному обсязі покладається на агресора як на державу, що здійснює окупацію. Така норма звісно не є запорукою добровільного відшкодування завданої матеріальної та моральної шкоди. Проте визначення сторони, відповідальної за агресію, має сприяти фізичним та юридичним особам при використанні ними можливих способів захисту своїх порушених прав.

У Законі також міститься положення про те, що держава Україна всіма можливими засобами сприяє відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди Російською Федерацією, що підтверджує вищезазначену тезу. Враховано інтереси осіб, яких примушують отримувати російське громадянство, що не визнається підставою для втрати громадянства України.

Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» пропонує перелік законних підстав для примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів. Водночас з моменту прийняття цього Закону в Україні зафіксовано лише не чисельні випадки його застосування за прямим призначенням, що опосередковано свідчить про його недосконалість та необхідність внесення відповідних змін. Про це, зокрема, наголошується у непоодиноких висновках юристів-практиків. Ефективність подальшого застосування Закону фахівцями оцінюється як проблематична, оскільки формально мало об'єктів, які можуть бути «націоналізовані», через доведене визначення кінцевого бенефіціара.

Законами України «Про санкції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних

¹¹ Див.: Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unic/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf (дата звернення 23.12.2022).

з активами окремих осіб» визначено підстави щодо можливого забезпечення відшкодування і конфіскації у дохід держави, для чого можуть бути використані лише ті санкції, які накладені після 24 травня 2022 року та окреслено категорії осіб, до яких застосовується конфіскація. Для застосування положень згаданих законів встановлено чіткий механізм: РНБОУ – Президент – Мін'юст – ВАКС – конфіскація. Однак слід враховувати, що практика накладення арештів на активи без належного аналізу та доказів несе ризики порушення Європейської конвенції з прав людини з поправками, відповідно до положень Протоколу № 15 (CETS no. 213) з дати набуття ним чинності 1 серпня 2021 року та Протоколу № 14 (CETS no. 194), з дати набуття ним чинності 1 червня 2010 року¹². Як наслідок, кошти від застосованих санкцій не є гарантованим джерелом, оскільки арешт активів може бути оскаржено в ЄСПЛ.

Варто також зазначити, що в частині забезпечення прав людини на перехідний (поствоєнний) період уявляється за доцільне прийняття базового (рамкового) закону щодо державної політики протидії наслідкам збройної агресії та першочергових дій держави, оскільки згадані вище закони не пристосовані для правозастосування на звільнених територіях. У цьому зв'язку звертає на себе увагу те, що до Верховної Ради вносився урядовий законопроект про засади державної політики перехідного періоду № 5844 від 9 серпня 2021 року, який, однак, зазнав критики від депутатського корпусу, правознавців та фахівців у сфері захисту прав людини і був відкликаний, а два депутатські альтернативні законопроекти № 5844-1 та № 5844-2 були зняті з розгляду.

Є підстави вважати, що однією з основ такого базового (рамкового) закону мають стати положення щодо перехідного правосуддя – майже єдиного способу, який дозволить не тільки подолати тяжкі наслідки збройного конфлікту, а й забезпечити відновлення порушених прав і покарати винних у скоєнні злочинів. Частиною цього закону має стати імплементація у вітчизняне законодавство норм міжнародного гуманітарного та кримінального права. Лише диференційоване застосування інструментів перехідного правосуддя з чітким усвідомленням його можливостей та певних обмежень у рамках мирного врегулювання, принаймні протягом перехідного періоду, може поновити довіру до громадських та державних установ. Важливим також є запозичення досвіду країн, чиє перехідне правосуддя засновано на повазі прав людини, виправдало себе у часі, здійснено із виконанням належних міжнародно-правових зобов'язань держав і визнання відповідних порушень з боку усіх сторін конфлікту. Проголошення пріоритету змісту універсальних та регіональних міжнародних стандартів у сфері прав людини та громадянина та їх захист з боку держави створить базис для системи справедливого та ефективного правосуддя в Україні, належної допомоги постраждалим від війни.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що застосування щодо звільнених регіонів положень чинного законодавства, яке діяло у мирний час, з

¹² European Convention on Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ukr.pdf (дата звернення 23.12.2022).

внесенням до нього відповідних змін в принципі уявляється можливим, проте тільки на початковому етапі відновлення. Кардинальна зміна ситуації у кожному конкретному регіоні вимагатиме нових системних та почасти непопулярних рішень, закріплених у законодавстві. Поки що ж наявне правове регулювання не містить сценаріїв і алгоритмів дій держави для постконфліктного врегулювання. Законодавство теоретично мало би запропонувати суспільству підхід або поєднання концепцій (підходів) врегулювання на основі, зокрема, досвіду ООН та інших постконфліктних країн.

На сьогодні стосовно вирішення зазначеної проблеми недержавними аналітичними центрами пропонується ряд шляхів (дорожніх карт, дороговказів). Певні елементи названих концепцій (підходів) містилися у низці внесених до Парламенту законопроектів, у яких, зокрема, йшлося про заходи перехідного правосуддя/«перехідної юстиції», способи ведення національного діалогу (без визначення засад цього процесу). Попри зазначення у таких проектах проблеми, вони, щоправда, не визначають пріоритетності, послідовності, тривалості можливих необхідних заходів та відповідну компетенцію органів державної влади (в тому числі тимчасових), органів місцевого самоврядування, а також можливі підстави і цілі ініціювання введення міжнародних місій (адміністрацій). Отже, виникає необхідність розроблення на базі згаданої Стратегії програм розвитку звільнених регіонів, які би пропонували певні напрями відповідного реагування на посталі виклики, принаймні щодо пріоритетів, прописаних у Стратегії, і за будь яких обставин вказували на першочерговість прийняття необхідних заходів стосовно відновлення економіки, інфраструктури, управління на місцях.

Уявляється, що у рамках кожного з періодів часу (конфліктного та постконфліктного) мали би бути визначені заходи, етапи їх реалізації (моменти початку й припинення), компетенція органів, гарантії для цивільного населення, наприклад, безпекові, гуманітарні (з чітким переліком дій), відновлення державного управління, інфраструктури тощо. Істотним змінам у законодавстві має передувати розроблення Стратегії поствоєнного розвитку звільнених регіонів із зазначенням пріоритетності змін у економіці, та, відповідно, у законодавстві щодо регулювання певних правовідносин, які невідворотно виникнуть після звільнення. Все це потребує внесення проекту та ухвалення згаданої Стратегії або нової редакції Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів від 5 серпня 2020 року № 695¹³. Бажано, щоби складовою частиною такої Стратегії була дорожня карта (дороговказ) відновлення регіонів, на базі якої мають бути розроблені плани (локальні програми) для кожного окремо взятого регіону (області).

¹³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення 23.12.2022).

1.4. Забезпечення реалізації прав людини

На законодавчому рівні чітко визначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»¹⁴. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Однак, на сьогодні, на жаль, ще не вироблено чіткого механізму надання відповідного соціального статусу й адекватної соціальної допомоги категоріям цивільних осіб, які постраждали в ході збройного конфлікту.

Згадані вище місцеві програми в частині забезпечення прав людини мають імплементувати положення Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої відповідним Указом Президента України¹⁵. Ця Національна стратегія є частиною євроінтеграційного курсу України. В принципі ключове питання стратегічного планування після війни цілком можливе шляхом прийняття її нової редакції або внесення до неї суттєвих змін. На сьогодні нею визначено 27 стратегічних напрямів, які охоплюють широкий спектр питань у сфері прав людини та визначають відповідні пріоритетні завдання держави щодо їх гарантування. Цей документ з відповідними змінами може слугувати основою для подальшої скоординованої діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства задля покращення забезпечення прав людини в Україні.

До основних прав громадян, що порушуються під час і внаслідок війни, можна віднести такі: 1) права на життя, на захист від катувань та поганого поводження; 2) право на справедливий суд, на правову допомогу (обмежений доступ жертв конфлікту до правосуддя); 3) право на приватність; 4) свобода пересування; 5) право на свободу та особисту недоторканність; 6) свобода думки, совісті та віросповідання; 7) свобода мирних зібрань; 8) свобода об'єднань; 9) право власності; 10) право на гідний рівень життя; 11) право на освіту; 12) протидія дискримінації; 13) права внутрішньо переміщених осіб (зокрема, в частині доступу до соціальних послуг та державної допомоги, оформлення документів); 14) права жінок; 15) права дітей; 16) права людей з інвалідністю; 17) права осіб із проблемами психічного здоров'я; 18) право на участь в управлінні державними справами (зокрема, шляхом участі у голосуванні, де це уявлятиметься можливим).

Усвідомлюючи необхідність створення належних умов щодо гарантування усім громадянам України безперешкодної можливості для реалізації гарантованих їм Конституцією прав, вбачається доцільним окреслити комплекс заходів пропонованої Стратегії, які мають вплинути і на забезпечення реалізації конституційних прав громадян, зокрема:

- розроблення і реалізація програми розмінування територій, що має гарантувати безпеку цивільного населення та загалом забезпечити основне право людини – право на життя;

¹⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (в ред. від 01.01.2020), – ст. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 23.12.2022).

¹⁵ Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата звернення 23.12.2022).

- підвищення якості життя людей, забезпечення безпеки і правопорядку, нормалізації всіх процесів життєдіяльності;
- удосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, вирішення системних проблем у даній сфері шляхом внесення змін до згаданої Національної стратегії в частині допомоги людям, що потребують дієвого механізму захисту прав і свобод, порушення яких мали місце на всій території України, так і ті права і свободи, порушення яких найбільш характерне для регіонів
- забезпечення органами Національної поліції правопорядку в звільнених від окупації регіонах, надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод громадян;
- перешкоджання нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню;
- забезпечення права на свободу та особисту недоторканність;
- забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань;
- захист прав внутрішньо переміщених осіб;
- звільнення полонених/заручників та відновлення їхніх прав;
- гарантування права на життя через недопущення на деокупованих територіях незаконного обігу зброї та неадекватного застосування сили;
- запобігання неналежному наданню медичної допомоги громадянам.

З огляду на можливі порушення та окреслені завдання з їх подолання держава має виробити належні гарантії захисту права на життя та запровадити правові засоби захисту і механізми ефективного розслідування правопорушень на територіях, звільнених від окупації. Крім того, має бути створено ефективну систему, спрямовану на протидію злочинним діянням проти життя людини, запобігання таким діянням та покарання за них, забезпечено відшкодування сім'ям потерпілих, створено умови для додержання норм міжнародного права на тимчасово окупованій території України.

З метою максимально повного забезпечення прав громадян на свободу та особисту недоторканість від органів поліції вимагається суворе дотримання процедури розслідування для притягнення до відповідальності осіб, винних у викраденні людей на тимчасово окупованій території України, в тому числі з використанням міжнародно-правових механізмів.

На сьогодні питаннями відновлення систем життєзабезпечення на звільнених землях займається Координаційний штаб з питань деокупованих територій, створений на виконання Постанови Кабінету Міністрів від 10 вересня 2022 року № 1021. Основним завданням Штабу зараз стало забезпечення розмінування, адже велика кількість замінованих об'єктів, будівель, доріг, електро-, тепломереж значно сповільнює процес відновлення звільнених територій та створює загрозу життю їх мешканців. На сьогодні, за даними МВС розмінування потребує близько 30% території України¹⁶.

¹⁶ Близько 30 % території України потребують розмінування – МВС. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3631742-blizko-30-teritorii-ukraini-potrebuut-rozminuvanna-mvs.html> (дата звернення 23.12.2022).

Виходячи з цього, доцільним уявляється розробка спеціальної державної програми розмінування деокупованих територій із залученням фахівців, включаючи іноземних. Принагідно слід відзначити, що «найсвіжіший» досвід розмінувань у Хорватії та Боснії-Герцеговині свідчить про значну гостроту цієї проблеми. На сьогодні території цих країн й досі повністю не розміновано, хоча балканські війни закінчилися понад 20 років тому. Отже, процес розмінування є достатньо тривалим.

З огляду на масштаби окупованих територій та інтенсивність бойових дій в Україні проблема розмінування набуває особливої актуальності. Згідно із Законом «Про протимінну діяльність в Україні» до розмінування нині залучені: Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Центр розмінування Командування Сил підтримки ЗСУ, Водолазний загін у складі Військово-морських сил ЗСУ, сапери Державної спеціальної служби транспорту Міноборони України. До того ж кілька місяців тому в структурі МВС України створено Міжнародний координаційний центр з питань гуманітарного розмінування¹⁷, а нещодавно оператором протимінної діяльності стало одне із підприємств Державного концерну «Укроборонпром», яке має власний Центр гуманітарного розмінування та є партнером UNMAS – служби з розмінування в структурі ООН¹⁸.

Проте згаданий Закон потребує істотних змін, оскільки розпорошення відповідальності щодо розмінування між кількома органами державної влади, з огляду на гостроту проблеми, уявляється доволі контрверсійним підходом. Незважаючи на положення щодо повної відповідальності держави за процес розмінування, така відповідальність потребує конкретизації. Вважаємо, що у змінах до Закону доцільно визначити основні чинники, які повинна містити державна програма розмінування замінованих територій, зокрема щодо відповідальності державних та місцевих органів влади, а також кваліфікаційних вимог до установ залучених до процесу розмінування. Крім того, слід врахувати особливості розмінування морської акваторії, а також порядок використання коштів та технічної міжнародної допомоги.

Уявляється за доцільне скористатися й досвідом роботи у Колумбії, Судані, Шрі-Ланці такої організації, як Женевський міжнародний центр з гуманітарного розмінування (Geneva International Centre for Humanitarian Demining). Адже гуманітарне розмінування нам доведеться проводити і в постконфліктному стані, у відносно стабільній безпековій ситуації, тобто вже після завершення активної фази збройного конфлікту¹⁹.

На сьогодні вказаним Штабом здійснюється робота за таким алгоритмом:

¹⁷ МВС портал: У МВС створено Міжнародний координаційний центр з питань гуманітарного розмінування 05.05.2022. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/news/u-mvs-stvoreno-miznarodnii-koordinacii-centr-z-pitan-gumanitarnogo-rozminuvannya> (дата звернення 23.12.2022).

¹⁸ Урядовий портал: UNMAS – служби з розмінування в структурі Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/sluzhba-oon-iz-rozminuvannya-unmas-planuye-rozgornuti-svoyu-misiyu-v-ukrayini> (дата звернення 23.12.2022).

¹⁹ Очиститись від мін. Про гуманітарне завдання України після перемоги. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/ochistitis-vid-min-pro-gumanitarne-zavdannya-ukrayini-pislya-peremogi--.html> (дата звернення 23.12.2022).

1) надання дозволу українським службам заходити до звільненого населеного пункту;

2) ДСНС здійснюється розмінування, відновлення електрики, зв'язку тощо;

3) протягом перших 24 годин обласні військові адміністрації передають до Штабу дані про чисельність людей та їхні першочергові потреби. Одночасно сапери розмінують перші безпечні шляхи, для доставки гуманітарної допомоги. У разі перебування населеного пункту поблизу лінії фронту та ще й під російськими обстрілами, здійснюється евакуація цивільних у безпечні місця.

Передбачено також ряд наступних кроків. Паралельно із деокупацією влада здійснює заходи із подолання колабораціонізму. Зокрема, Державне бюро розслідувань (ДБР) розслідує справи за статтею «колабораційна діяльність». Співробітники силових відомств, які одними з перших починають працювати на звільнених територіях, проводять там стабілізаційні заходи або зачистку території, викривають тих, хто співпрацював з окупаційною владою. Правоохоронці, зокрема поліцейські, здійснюють т.зв. верифікацію, подомовий обхід, скринінг для встановлення особи людини, яка залишилася на окупованій території. Водночас, такі дії потребують унормування, оскільки до відповідальності, вочевидь, мають притягатися лише ті, хто допомагав будувати окупаційну систему. Цивільне населення на окупованих територіях не має підпадати під кримінальну відповідальність.

1.5. Економічне відновлення

В частині економічного відновлення перш за все необхідно провести ідентифікацію та оцінку нових викликів перед Україною в цілому та регіонами зокрема на предмет подолання наслідків війни. З цією метою слід проаналізувати інформацію про ступінь руйнування енергетичної, житлової, промислової, дорожньої, іншої інфраструктури, визначити наявність/руйнування експортного потенціалу, оцінити кількість вимушено переміщених осіб – звідки виїхали і де розмістилися.

Має бути чітко означено класифікацію (типологізацію) регіонів за їх близькістю розташування до фронту, наслідками бойових дій – бомбардувань, обстрілів, руйнувань та визначено орієнтири щодо їх спеціалізації у загальноукраїнському ринку на основі повоєнних можливостей.

Типи уражених територій доцільно визначити у згаданій Стратегії – макрорегіони / мікрорегіони / територіальні громади, які постраждали від бойових дій; встановити певну градацію цих типів у залежності від об'єктивних показників – ступеню руйнування інфраструктури, місцевої економіки, демографічної ситуації. Таку типологізацію необхідно покласти в основу згаданої Стратегії.

Слід також окремо виділити регіони, наближені до кордонів РФ та Білорусі, для яких швидше за все одразу не зникнуть ризики повторних атак чи ракетних обстрілів, визначивши їх як прикордонні території, що розвиватимуться у несприятливих умовах. З припиненням воєнного стану для таких територій варто було би ввести надзвичайний стан строком на перехідний

період, а для окремих з них й на період стабілізації. Для цього уявляється доцільним внести до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» зміни, які би дозволяли поширювати його дію на регіони, для яких зберігаються ризики атак з боку агресора. Такими регіонами можна вважати адміністративні райони, до території яких можуть досягнути снаряди ствольної артилерії чи залпового вогню.

Стратегія має оперувати такими функціональними типами територій, які було визначено ще у затвердженій Урядом Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки²⁰ і які функціонально мало змінилися через війну: регіональні полюси зростання, сільські території у несприятливих умовах, гірські території тощо. Для кожного такого регіону варто визначити драйвери поствоєнного розвитку із урахуванням рівня просідання економіки та перспектив перебазування стратегічних виробництв у безпечніші регіони, формування нових або розвиток довоєнних промислових чи транспортно-логістичних, туристично-рекреаційних кластерів.

Має бути переглянуто систему цілей, зокрема оперативних, скорочено кількість завдань, які містять ці цілі. Для цього, своєю чергою, потрібно удосконалити законодавство щодо регіонального розвитку, зокрема ухвалити нову редакцію Закону «Про засади державної регіональної політики». Нова редакція має враховувати сучасні реалії, що склалися внаслідок війни щодо регіонального розвитку, і визначити необхідні для відновлення регіонів та уражених територій планувальні документи, інструменти фінансування відновлення, способи державної підтримки розвитку окремих функціональних типів територій, моніторингу та оцінки успішності відновлення. Виконання Стратегії має здійснюватися на місцях через реалізацію згаданих локальних програм, які впливають із її оперативних цілей і мають фінансуватися з таких джерел, як Державний та місцеві бюджети, Державний фонд відновлення та регіонального розвитку.

Локальні програми спрямовуються: на відновлення регіонів за визначеними підходами щодо належності регіону до певного макрорегіону; на розвиток певних функціональних типів територій; на системну та функціональну взаємодію з іншими мікрорегіонами.

Компетенція органів державної влади (тимчасових, можливо і з міжнародною участю) також мала би бути визначена у цих етапах, як зазвичай, Урядом. При цьому, мандат міжнародної участі (якщо Україна визнає за доцільне таку участь, наприклад, щодо Плану Маршалла для України) найімовірніше визначатиметься уповноваженою на це міжнародною організацією за погодженням з Україною як стороною міжнародного збройного конфлікту. Україна при розробці базового стратегічного документу, обґрунтовує потребу, підставу та цілі міжнародної участі в управлінні (правосудді, забезпеченні безпеки тощо). Це завдання може бути виконано,

²⁰ Див.: Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення 23.12.2022).

наприклад, Національною радою з відновлення України від наслідків війни, утвореної Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022.

На стадії розробки доцільним уявляється дотримання повної відкритості процесу розроблення комплексу постконфліктних заходів, у тому числі регіональних програм відновлення економіки, транспортної, освітньої та медичної інфраструктури, енерго- та водозабезпечення. Це має здійснюватися шляхом проведення поточних консультацій в процесі розроблення, зокрема з потерпілими (групами потерпілих) громадян України, що відповідатиме підходам ООН щодо їх участі в заходах здійснення правосуддя в перехідний період²¹.

Ці ж підходи ООН застерігають від вибіркового підходу до залучення жертв (різних груп жертв) до участі у заходах здійснення правосуддя у перехідний період, оскільки між групами жертв існують глибокі відмінності за багатьма ознаками, зокрема за типами порушень, сприйняття свого становища (наприклад, конкретної спрямованості порушення), показниками ідентичності, такими як міський/сільський житель, студент/працівник, той, хто належить/не належить до корінних народів, а також з релігійних, етнічних, мовних та політичних чинників.

Отже, зважаючи на викладене, пропонується, щоби розроблена Стратегія відновлення звільнених від окупації регіонів містила:

- 1) завдання, визначені у часі та спрямовані на досягнення відповідної стратегічної цілі щодо відновлення інфраструктури, економіки, окремих галузей промислового виробництва, заохочення повернення вибулих громадян додому, забезпечення політики зайнятості в умовах нестачі робочих місць;
- 2) шляхи забезпечення прав людини як для місцевих, так і прибулих громадян;
- 3) очікувані результати;
- 4) індикатори, які вимірюватимуть прогрес виконання Стратегії.

II. Шляхи розв'язання проблем відновлення звільнених територій, включаючи зміни до законодавства, порядок реалізації Концепції та очікувані результати

2.1. Загальні підходи

Поствоєнне врегулювання в Україні слід планувати з урахуванням кращих світових практик та вимог міжнародного права. Завданнями такого врегулювання є відновлення та розбудова миру, сприяння економічному розвитку та добробуту населення, захист прав і свобод людини, ствердження верховенства права та справедливості. Пропонована Стратегія має розроблятися на принципах:

- справедливості, добросовісності, розумності та реалістичності;
- рівності всіх громадян без дискримінації;
- прозорості, відкритості і транспарентності;

²¹ ООН A/HRC/34/62. 27 December 2016. Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/441/93/PDF/G1644193.pdf?OpenElement> (дата звернення 23.12.2022).

- інклюзивності (особливо зважаючи на збільшення кількості інвалідів та ветеранів бойових дій);
- системності і комплексності;
- верховенства права;
- поваги до прав і свобод людини і громадянина;
- дотримання норм і принципів міжнародного права.

Поствоєнне врегулювання повинно бути справедливим для усвідомлення громадянами довіри до держави, її органів та інституцій, забезпечувати рівність усіх громадян та гарантування їхніх прав. При застосуванні поствоєнних заходів не допускається встановлення привілеїв чи обмежень з політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Позитивна дискримінація допустима в інтересах осіб та окремих територіальних громад, які особливо постраждали внаслідок конфлікту та/або потребують додаткової підтримки від держави та громадянського суспільства. Поствоєнне врегулювання в Україні має сприяти утвердженню верховенства права, дотриманню норм чинного законодавства та розробці нових нормативних актів (змін до чинних) як відповідь на посталі виклики із забезпеченням поваги до прав і свобод людини. Отже, можна спрогнозувати, що реальне планування і відновлення України та її регіонів здійснюватиметься в рамках законів, які є або які необхідно для цього ухвалити.

Основою відновлення, як уявляється, є не галузевий принцип, а саме окремі території, які прямо чи опосередковано постраждали від війни, а це практично усі території України. Саме тому, важливо, щоби заходи із відновлення регіонів здійснювалися комплексно, базувалися на достовірній інформації та достатньо фахово обрахованих вірогідних прогнозах щодо внутрішніх та зовнішніх загроз та майбутніх можливостей. Виходячи із викладеного, було би доцільно, принаймні протягом перехідного періоду, розвивати систему планувальних документів, які уже склались останніми роками і які відповідають кращій європейській практиці нормативного регулювання регіонального розвитку.

Зрозуміло, що різні українські регіони та територіальні громади внаслідок війни мають суттєво різні втрати від впливу війни, а отож потребують різних підходів до планування розвитку чи відновлення. Адже навіть у межах одного регіону є громади, де більшість поселень було або зруйновані через бойові дії, або розграбовано під час війни. Тому для одних громад актуальним є швидке відновлення через відбудову зруйнованого, а для інших – розвиток у нових умовах, нове будівництво, а то і відмова від відновлення зруйнованих підприємств, а в окремих випадках – навіть міст, які мали одне-два вщент зруйнованих містоутворюючих підприємства. Наприклад, у Луганській та Донецькій областях доволі велика кількість таких міст. І в першому, і в другому випадках мова йде про необхідність певного синхронізованого планування відновлення одних і розвитку інших територіальних громад у межах одного регіону. Аналогічна ситуація спостерігається і відносно усієї України – регіони, які загалом не мають уражених територій, мають нові виклики, які спричинила

війна, як то вимушені переселенці, розрив коопераційних зв'язків, порушення логістики, обмеження експорту/імпорту.

Особливо важливим є забезпечення національних інтересів України, збереження її територіальної цілісності, утвердження суверенітету та незалежності. Тобто дана Концепція передбачає розвиток усіх деокупованих територій, включаючи Донбас та АР Крим. Концепція передбачає застосування згаданих вище методів стратегічного планування для розроблення Стратегії відновлення економіки звільнених від окупації територій, на виконання якої місцевими громадами, у відповідності до вимог чинного законодавства та із застосуванням програмно-цільового методу, залученням фахівців (можливо, і іноземних), слід розробити локальні програми відновлення та розвитку економіки кожного окремо взятого регіону для ефективного використання наявних ресурсів, залучення коштів міжнародної допомоги, партнерської допомоги міст-побратимів, приватних внесків, благодійної допомоги, грантів тощо.

2.2. Джерела фінансування

Основним джерелом коштів для відновлення зруйнованої економіки регіонів стануть кошти державного та місцевих бюджетів. Це вимагатиме внесення низки змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, Закону «Про місцеве самоврядування» з наголосом на витрати коштів бюджетів усіх рівнів на відновлення звільнених регіонів та цільовим спрямуванням цих коштів на відбудову конкретних об'єктів або здійснення нагальних заходів (наприклад, ремонт мостів на головних трасах загальнодержавного значення, головних залізницях, відновлення зернових морських терміналів згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів).

Після закінчення бойових дій, безумовно, необхідно буде провести повний, включаючи технічний та технологічний, аудит звільнених територій на предмет суми збитків, технічного стану промислових підприємств, аналізу уражень інфраструктури, за результатами якого швидше за все виявиться, що наявних коштів бюджетів усіх рівнів, навіть для здійснення першочергових заходів, не вистачатиме. Отже, крім визначення пріоритетності першочергових витрат, потрібно провести розрахунки перспективних проектів, перш за все з відновлення енергетичної (особливо зруйнованої агресором), транспортної та соціальної інфраструктури, які можна буде додатково профінансувати за рахунок зовнішніх джерел, як от: допомоги міжнародних організацій, окремих країн-союзників, різного роду грантів, кредитів фінансових установ. Такі розрахунки на базі розгляду проектів доцільно здійснити спільно міністерствам економіки та фінансів із наступним накопиченням коштів у Агентств (далі – Фонд), складовою частиною якого можуть стати ряд інших фондів.

У цьому зв'язку вбачається доцільним прийняття спеціального Закону «Про Державний фонд фінансування відновлення», в якому передбачити наповнення зазначеного Фонду передусім за рахунок конфіскованих активів РФ (для чого доведеться удосконалити й чинні закони «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» та «Про санкції»).

Окрім названих, додатковими джерелами наповнення Фонду можуть бути кошти, отримані від репарацій та за рішенням міжнародних судів, а також відповідно до Плану Маршалла 2.0 для України у разі його схвалення країнами-донорами, на що в нашій країні нині покладаються найбільші надії. Перспективи прийняття позитивного рішення щодо запровадження цього Плану виглядають позитивно і, судячи із заяв лідерів світових держав та ЄС, цілком реалістично. Отож виникає необхідність створення у структурі Фонду відповідного підрозділу за участю представників донорів, оскільки зарубіжні партнери на сьогодні занепокоєні рівнем корупції в Україні, і витрати коштів за Планом Маршалла 2.0 для України ймовірніше за все здійснюватимуться під контролем країн-донорів та міжнародних фінансових установ.

Для фінансування відновлення, а в подальшому розвитку регіонів і територій, країни-донори напевно вимагатимуть державних гарантій того, що надавані кошти використовуватимуться за призначенням і у відповідності до згаданого Плану, а допомога буде підвітною та використовуватиметься достатньо швидко і ефективно в інтересах усіх громадян потерпілих регіонів, розподілятиметься справедливо на основі узгоджених з донорами за формою і наповненням планувальних документів та за принципом «жодного фінансування без планів, жодних планів без фінансування». Отже, виникає потреба внести зміни до Бюджетного кодексу в частині можливості надання державних та місцевих гарантій саме на період відновлення.

Фонд призначається для фінансування різних програм, спрямованих на відновлення регіонів згідно із локальними (регіональними) програмами відродження, які готуватимуться відповідно до Плану дій, який буде затверджено Кабінетом Міністрів України виходячи із завдань згаданої Стратегії, або являтиметься складовою частиною Державної стратегії регіонального розвитку.

Для України важливо продемонструвати здатність правильно розпоряджатися коштами на відновлення, не допускати корупції в їх використанні. З великою часткою ймовірності можна очікувати, що ефективність та некорупційність процесу витрат міжнародної допомоги на відновлення може стати необхідною умовою до подальшого членства в ЄС. Тому правила фінансування різних програм за кошти Фонду, мають бути максимально наближені до правил, які використовуються в країнах Європейської спільноти. Враховуючи це, вбачається за доцільне затвердити правила фінансування разом із відповідними інституціями ЄС або принаймні погодити їх.

Регіональна політика Євросоюзу покликана забезпечити гармонійний і збалансований розвиток усіх країн та регіонів, а також зміцнити економічну, соціальну і територіальну згуртованість Співтовариства. Регіональна політика ставить собі за мету зменшити диспропорції між рівнями розвитку регіонів та допомогти подолати відсталість тих із них, які мають найменш сприятливі умови для розвитку. Особлива увага приділяється сільським територіям, які постраждали від промислового переходу, і регіонам, які перебувають в особливих природних або демографічних умовах.

Окремо слід зупинитися на розгляді можливості одержання коштів, що їх агресор має виплатити як репарації, та коштів за судовими позовами юридичних осіб або окремих територіальних громад проти агресора, який вчинив злочини проти людяності, акти мародерства та навмисного зіпсування окремих об'єктів. Генасамблея ООН 14 листопада 2022 року ухвалила резолюцію щодо створення реєстру збитків, завданих Україні внаслідок війни, розв'язаної Російською Федерацією, та виплати репарацій. Отже, таке джерело фінансування відновлення зруйнованої економіки регіонів отримало реальну перспективу²².

Підготовку позовів, моніторинг їх розгляду та ведення справ було би доцільно покласти розпорядженням/постановою Кабінету Міністрів на Міністерство юстиції України у співпраці з іншими держустановами, до відання яких належить предмет пропонованого позову. Проте слід зазначити, що виплата коштів за такими позовами у повному обсязі натепер є непрогнозованою, їх обсяг оцінити заздалегідь практично неможливо через тривалу і не гарантовано успішну юридичну процедуру. Приклад розгляду справи про збиття росіянами малайзійського цивільного літака МН-17 це доводить, адже рішення суду було оголошено через кілька років після подання – тільки у листопаді 2022 року і викликало чимало питань.

Крім того, перспектива виплати можливих відшкодувань особами, що є громадянами Росії і визнані судом винними, вбачається доволі сумнівною. Це свідчить, що отримання коштів за позовами, принаймні протягом запланованого перехідного періоду, є практично нездійсненим. Отож отримання коштів репарацій та за позовами до міжнародних судів доцільніше планувати на період стабілізації (підготовка та подання – на етапі перехідного періоду, можливе отримання коштів за рішенням міжнародних судів на етапі стабілізації, а можливо й сталого розвитку).

Ще одним джерелом коштів, особливо щодо розвитку локальних економік, може стати механізм державно-приватного партнерства, визначений Законом «Про державно-приватне партнерство», для чого до нього необхідно внести ряд змін із метою пришвидшення процесу розгляду проектів приватних інвесторів, стимулювання залучення інвестицій у розбудову (відновлення) інфраструктури, залучення коштів приватних компаній, включаючи іноземні. Пріоритет у фінансуванні має надаватися об'єктам соціальної та критичної інфраструктури, а також транспортних шляхів до об'єктів ключових галузей економіки, що відновлюватимуться. При цьому уявляється за доцільне залучити пропонований вище механізм місцевих гарантій.

Слід також заохочувати інвестиції для створення нових робочих місць та інноваційного розвитку регіонів. Причому наголос варто робити не на галузевому, а саме на проектному підході з урахуванням місцевих особливостей.

²² Генасамблея ООН ухвалила резолюцію щодо репарацій Україні від Росії. URL: <https://www.unian.ua/world/genasambleya-oon-uhvalila-rezolyuciyyu-shchodo-reparaciy-ukrajini-vid-rosiji-12045726.html> (дата звернення 23.12.2022).

2.3. Пріоритети та етапи відновлення локальних економік

У пропонованій Стратегії відновлення та розвитку звільнених регіонів вбачається за доцільне передбачити ряд етапів, зокрема:

- 1) підготовчий етап – вже зараз;
- 2) перехідний період – 1–1,5 роки;
- 3) період стабілізації – до 2-х років після закінчення перехідного періоду;
- 4) етап сталого розвитку – розпочинається через 2,5–3 роки після звільнення території України та триває до 2030 року.

2.3.1. На підготовчому етапі пропонується розробка власне Стратегії та прийняття пакету законів чи внесення змін до низки чинних законів і нормативних актів із метою законодавчого врегулювання викликів поствоєнного періоду, окреслення напрямів у частині забезпечення базових прав людини шляхом внесення змін до Національної стратегії у сфері прав людини, Кримінального кодексу України, прийняття спеціального Закону «Про засади державної політики перехідного періоду», у якому визначити особливості щодо перехідного правосуддя, які доцільно запровадити на першому (початковому) етапі відновлення. Слід також зазначити, що на сьогодні вже прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», яким удосконалено положення відповідного чинного законодавства. Водночас вже на першому етапі відновлення необхідно проаналізувати особливості правозастосування цього Закону та у разі потреби внести до нього ряд змін.

Чи не першочерговим завданням, яке постане перед державою на місцях є відновлення державної влади через повернення її легітимних органів та відновлення їх системної роботи. Якщо йдеться про території, які знаходилися найдовше перебували під окупацією, а це регіони Донбасу та АР Крим, то у них уявляється за доцільне протягом перехідного періоду до проведення місцевих виборів реалізовувати державну владу через призначення військово-цивільних адміністрацій.

2.3.2. Протягом перехідного періоду державою здійснюватиметься комплекс першочергових заходів для подолання найбільш критичних наслідків війни на деокупованих територіях з подальшою їх реінтеграцією до економіки України. Відновлення уражених територій має відбуватися на основі розуміння реальних можливостей щодо повернення населення, яке покинуло ці території. Загалом потрібно залучити соціологічні служби для оцінки бажання вимушених переселенців повернутись у місця постійного проживання та створити для цього привабливі умови.

Уявляється за доцільне, в контексті економічних проблем, здійснити насамперед фахову оцінку загальних збитків, завданих війною, визначити рівні падіння економіки, руйнації інфраструктурних об'єктів у кожному конкретному регіоні, зафіксувати кількість наявного та вибулого населення з оцінкою перспективи його часткового повернення протягом перших одного-двох років після звільнення. З цією метою для визначення необхідності подальшого застосування певних заходів у пропонованій Стратегії та

забезпечення відновлення і подальшого розвитку кожного окремо взятого регіону потрібно здійснити фаховий технічний та технологічний аудит стану вцілілих виробничих потужностей, об'єктів транспортної, освітньої, медичної та соціальної інфраструктури. Крім того, необхідно провести приблизні розрахунки потреби у коштах для здійснення першочергових заходів з відновлення наявних або будівництва нових об'єктів, якщо згаданим аудитом відновлення зруйнованих визнаватиметься неможливим або недоцільним. Для законодавчої формалізації процесу уявляється доцільним підготовка проекту постанови Кабінету Міністрів про обов'язковість проведення такого оцінювання та аудиту щодо кожного регіону окремо.

В Україні, як відомо, регіони суттєво різняться за об'єктивними показниками, проте сьогодні додалася ще одна ознака – близькість регіонів до Російської Федерації та Білорусі, і, відповідно, вірогідність атак з боку цих країн. Це є явним обмежуючим фактором для повернення вимушених переселенців у прикордонні території та відновлення чи відкриття там нового виробництва. Враховуючи цю загрозу, навіть після завершення бойових дій, видається за доцільне розподілити усю територію України на типи (категорії) регіонів (згідно з визначеною Стратегією їх типологізацією) з урахуванням ступеню руйнувань та нанесених економіці й інфраструктурі втрат, виділивши серед них найбільш потерпілі та потенційно небезпечні на предмет ризику можливих майбутніх атак з боку потенційних агресорів. Потрібно ввести до нормативне регулювання нове поняття – «уражені території», розуміючи під ним територіальні громади чи їх частини, що у значній мірі постраждали від ведення бойових дій чи ракетно-бомбових/артилерійських уражень.

Території, що зазнали середнього та незначного негативного впливу, можуть стати певним полігоном або драйвером для здійснення основних, масштабних заходів із відновлення економіки. Щодо регіонів з більшим рівнем руйнувань, то у них пріоритет має надаватися якнайшвидшому відновленню інфраструктури, енергозабезпеченню, тепло- водо- енергозабезпеченню як публічних об'єктів так і житла, а також адаптації населення та його реінтеграції, забезпечення першочергових потреб та базових прав людини.

Центральна Україна при цьому видається (принаймні станом на сьогодні) найбільш стабільним регіоном із відносно незначним рівнем ураження економічного потенціалу (крім Нікополя, Кривого Рогу і ряду інших міст). Тобто її варто виділити як ключовий макрорегіон, який слід розділити на мікрорегіони, у основу економічної структури яких доцільно покласти принцип взаємодії між економічно виправданими кластерами. Наприклад, Київ та область (столичний, транспортний хаб, логістичний центр, центр аїті технологій, авіа-, приладобудування, електронної промисловості), Дніпропетровщина (важка та гірничодобувна, космічна галузі), Харків (важке машинобудування, електротехнічна промисловість). Західну Україну варто розглядати як макрорегіон – майбутній транспортний вузол та свого роду ситуаційний тил, оскільки саме кооперація через цей регіон, найближчий до країн ЄС, несе на сьогодні порівняно меншу загрозу прямого військового вторгнення з боку РФ/РБ. Відтак доцільно перенесення оборонних виробництв

саме у цей регіон, крім тих, що, ймовірно за все, доведеться розміщувати за кордоном, оскільки ризик їх знищення на території України вочевидь не зникне і залишиться значним. Щодо звільненого Донбасу, який був гірничо-добувним кластером до війни, його спеціалізацію змінювати навряд чи доцільно, попри руйнування значної частки металургії та закриття вугільних шахт.

Виходячи із такого попереднього розподілу на типи (категорії), варто планувати можливу спеціалізацію економіки різних так званих мікрорегіонів з метою визначати оптимальну структуру регіональної економіки, розміщення виробничих потужностей, систему розселення повернутого та переміщеного населення, формувати майбутні транспортні коридори між звільненими регіонами.

Принципово неприйнятним вбачається підхід до відновлення економік на рівні стандартів довоєнного періоду. Бажаний рівень поствоєнної реабілітації деокупованих територій має бути реалістичним, досяжним і відповідати фінансовим, матеріально-технічним та кадровим можливостям країни чи окремого регіону. На початковому етапі найбільшу частку державних коштів має бути спрямовано на відновлення й реконструкцію систем життєзабезпечення та інфраструктури. З цією метою уявляється доцільним затвердити перелік об'єктів інфраструктури, що потребують першочергового відновлення. У подальшому – необхідно залучати не лише державні кошти і міжнародну допомогу, а й приватні ресурси українського бізнесу.

Завдання повернення вибулого населення та адаптація переміщеного в інші регіони потребуватиме зміни у системі розселення та відновлення поселенської структури, що передбачатиме формування єдиного державного реєстру переселенців, інтегрованого з відповідними регіональними реєстрами, з комунікацією між різними територіальними громадами за активної участі мешканців у відбудові. В цьому зв'язку уявляється за доцільне прийняття окремого Закону «Про Державний реєстр переселенців».

Відновлення і модернізація житлового фонду, економічної, транспортної та соціальної інфраструктури має здійснюватися в залежності від ступеню її пошкодження, на основі пріоритетів постконфліктного відновлення, критеріїв ефективності інвестицій та розумної мінімізації витрат, оскільки коштів на це за будь-яких обставин бракуватиме. Критично важливим є відновлення пошкоджених та зруйнованих систем водопостачання і водовідведення, що мають ключове значення для забезпечення потреб населення та екологічної безпеки. Головними завданнями транспортної та комунікаційної реабілітації є відновлення (будівництво) залізниць, автомобільних доріг і забезпечення інформаційного впливу на населення національних медіа та телерадіомовлення на звільнених територіях, особливо та тих, що найдовше перебували під окупацією.

Відбудова соціальної інфраструктури включатиме відновлення зруйнованих шкіл, дошкільних навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, яка має здійснюватися виходячи із нових потреб та вимог до таких приміщень. Варто також розглянути можливість адаптації до потреб освіти інших громадських приміщень, які залишились не ушкодженими – будинків культури,

торговельно-розважальних центрів тощо. Те ж стосується й відновлення лікарень, поліклінік, здравниць, виходячи із нових підходів до системи охорони здоров'я, яка має бути досить децентралізованою і технологічно добре оснащеною.

В енергетиці, крім відновлення енергопостачання, необхідно здійснити заходи з підготовки до відновлення зруйнованих на звільнених територіях елементів Єдиної енергетичної системи України, під'єднання до неї місцевих уцілілих ТЕС, або окремих їхніх енергоблоків на частково зруйнованих станціях. Важливо й надалі розвивати вже здійснюване приєднання української енергосистеми до європейської задля того, щоби мінімізувати вплив можливих блекаутів. Потрібно провести відновлення пошкоджених і не використовуваних електричних мереж, трубопроводів з урахуванням запровадження ринку електроенергії в Україні згідно з вимогами законів «Про ринок електричної енергії» та «Про ринок природного газу», з паралельним розділенням генерації, транспортування та розподілу цих енергоресурсів. Потрібна переорієнтація, де це можливо і доцільно, традиційного газопостачання та централізованого опалення на електроенергетику із застосуванням для цього потужностей українських АЕС та істотним розширенням «зеленої» енергетики. Враховуючи обмежені можливості українського експорту зернових та високу залежність нашої країни від імпорту дизельного пального та бензину, варто стимулювати розгортання виробництва альтернативних видів палива – біопалива та біоетанолу на невеликих розосереджених по регіонах сучасних підприємствах, що переробляють на енергоресурси ріпак, кукурудзу, буряки, картоплю, інші сільгоспкультури. Для територій з найбільшим ступенем руйнувань вбачається за доцільне встановити більш низькі «зелені» тарифи з метою заохочення впровадження у цих регіонах «зеленої» енергетики.

Для окремих районів, де до повного відновлення системи енергозабезпечення доступ різних операторів ринку до газо- чи електрозабезпечення є неможливим, доцільно внести зміни до згаданих вище законів про ринки газу та електроенергії, якими покласти тимчасові зобов'язання на компанії (наприклад, на «Нафтогаз України» та «Укренерго») щодо забезпечення споживачів енергоносіями на перехідний період. Таку ж практику пропонується розповсюдити й на прикордонні з Росією та Білоруссю регіони, де зберігатиметься загроза повторних атак агресора. Для таких регіонів варто передбачити виконання постачальником соціальних зобов'язань з енергозабезпечення із можливим залученням місцевих постачальників. Крім того, необхідно стимулювати створення та будівництво підприємств, що переробляють кам'яне та буре вугілля, шахтний газ, торф, кукурудзу на рідкі чи газоподібні енергоносії.

У сфері **промислового виробництва**, пріоритетність пропонується визначити у такому порядку:

– будівельна галузь – для відновлення об'єктів енергетичної та транспортної інфраструктури, перш за все мостів, а у разі неможливості це швидко зробити, облаштування тимчасових переправ із достатньою пропускнуою спроможністю з метою з'єднання перспективних кластерів

економічного розвитку та забезпечення їх енергоносіями та електричним струмом достатньої для нормального функціонування потужності та нормального логістичного забезпечення;

- будівництво, модернізація, реконструкція, оновлення та технічне переоснащення споруд з енерго- та водо- тепло- постачання промислових об'єктів та домогосподарств, передусім у регіонах, де таке постачання під час війни було зруйноване чи припинене;

- розвиток промисловості будівельних матеріалів, модульних стінових конструкцій, у тому числі й для великопанельного будівництва для швидкого зведення зруйнованого житла, із використанням місцевої сировинної бази, збереженого виробництва та промислових майданчиків ліквідованих підприємств; відновлення частково зруйнованих і непрацюючих підприємств з метою збільшення питомої ваги місцевої складової у споруджуваних (відновлюваних) об'єктах критичної інфраструктури;

- першочерговій відбудові підлягають підприємства харчової промисловості, які працюють на внутрішній ринок, а також високотехнологічні та оборонні. Максимально мають бути замкнені технологічні ланцюжки виробництва готової оборонної продукції на базі українських підприємств та кооперації з підприємствами країн-союзників. При такому відновленні оборонних підприємств доцільним є створення спільних виробництв за участю американських та європейських, зокрема польських, виробників озброєнь;

- відновлення та будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, соціального житла, відбудова втраченого (пошкодженого) житла (із можливим залученням коштів власника, зі закріпленням у нормативно-правових актах часткової або повної (для малозабезпечених громадян) компенсації; стимулювання залучення місцевих підрядників для відновлюваних заходів, в тому числі з використанням механізму пілг при дотриманні значного відсотка місцевої складової при здійсненні підрядником відновлюваних будівельних робіт; управління житловим фондом, надання соціальних і житлово-комунальних послуг; відбудова зруйнованого житла, будівництво житла у нових місцях поселення вимушених переселенців. Все нове житлове будівництво має відбуватися з урахуванням адаптації до кліматичних змін, наявності громадських просторів спільного користування, доступності до основних публічних, культурних, торговельних послуг, відпочинку та оздоровлення. Планування відбудови поселень має базуватися на розумінні їхніх економічних можливостей щодо забезпечення тріади: «житло – робота – відпочинок».

Серед ключових галузей, що вимагають першочергової підтримки, доцільно виділити галузі, які до війни складали **основу експортного потенціалу** України, а саме: агропромисловий комплекс; металургія; хімічна галузь; енергетика, машинобудування. Це видається необхідним для забезпечення зростання валютних надходжень, що сприятиме стримуванню інфляційних процесів та збалансуванню фінансової системи країни.

Насамперед саме у цих галузях доцільно провести ретельний технічний та технологічний аудит наявних державних, приватизованих та акціонованих

підприємств, а також вже створених фінансово-промисловими групами гірничо-металургійних, хімічних та машинобудівних кластерів, які значно скоротили або взагалі припинили виробництво через руйнування (Маріуполь) зазнали тривалого перебування на окупованій території (Донецьк, Макіївка Єнакієве), працюють не на повну потужність, зруйновані повністю чи частково, з урахуванням можливості їх подальшого відновлення, запуску та виробничої діяльності на економіку України. Єдиним критерієм фінансової підтримки таких підприємств має виступати виготовлення ними ліквідної експорторієнтованої продукції, так само як і можливість відносно швидкого запуску виробництва у разі залучення відповідних обсягів міжнародної державної або приватної допомоги.

Окремо потребуватимуть допомоги підприємства, що виробляють соціально значущу номенклатуру продукції, газо-, водо-, електропостачання, а також підприємства медичної та фармацевтичної промисловості.

Для решти підприємств, продукція яких не є ліквідною або які зазнали повного чи значного руйнування через бойові дії, розкрадання обладнання, іншого майна, доцільно розробити відповідно до згаданої Стратегії (для крупних підприємств, що мають державне значення) та згідно з локальними програмами (для підприємств місцевого значення) плани реструктуризації, перепрофілювання або навіть ліквідації тих з них, стосовно яких інші заходи вищезгаданим технологічним аудитом будуть визнані недоцільними. Підтримка «напівмертвого» та неліквідного виробництва, попри необхідність збереження робочих місць, вбачається за надвитратний та загалом хибний шлях. Для таких підприємств війна має стати певним тригером або важелем для «перезавантаження» їх із радянщини на ринкову економіку сьогодення з урахуванням перспектив подальшого розвитку.

Розвиток **агропромислового комплексу** має здійснюватися на основі:

- забезпечення потреб населення кожного регіону головним чином через виробництво місцевої сільськогосподарської продукції;
- модернізації та розвитку приватних дрібних господарств населення;
- диверсифікації сільської економіки;
- модернізації житлового фонду в сільській місцевості та розвитку сільської інфраструктури;
- стимулювання самоорганізації сільських громад.

За наявності можливих джерел коштів від допомоги іноземних партнерів, вбачається за доцільне проведення згідно із чинним законодавством конкурсу за скороченою процедурою для залучення коштів у конкретні, обрані проекти, з переліком зобов'язань щодо термінів та обсягів робіт, включаючи відповідальність за зрив термінів та невідповідність проектній документації. Органи місцевого самоврядування мають взяти на себе запровадження таких проектів у розрізі локальних економік або надавати підтримку приватним інвестиціям, запланованим у відповідності до напрямів згаданої Стратегії та орієнтирів, сформованих місцевими програмами розвитку локальних економік.

З цією метою уявляється за доцільне внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», причому стосовно окремих критичних проектів до

цього Закону варто було би повернути поняття «державне замовлення» із залученням партнера на конкурсній основі за спрощеним та скороченим механізмом. Стосовно особливо важливих проектів щодо інфраструктури чи випуску високоліквідної продукції вважали би за можливе розглянути пропонування механізм застосування державного замовлення, у тому числі і щодо створення нових підприємств, із обов'язковим зазначенням певних мінімальних обсягів саме реалізації, а не просто виготовлення продукції. Такі замовлення можливо забезпечувати укладенням контрактів типу ф'ючерсних на готову продукцію між виконавцем проекту та державою, можливо в особі спеціально визначеного на конкурсній основі державного замовника. Вимоги до типового контракту за держзамовленням пропонується прописати безпосередньо у згаданому Законі.

Задля унеможливлення проявів корупції щодо використання таких коштів слід створити спеціальну контрольну державну установу з нагляду за реалізацією проектів, або покласти відповідні обов'язки на діючу державну установу, визначену Кабінетом Міністрів України. Вимоги такої установи повинні поширюватися й на постачальників сировини чи комплектуючих для реалізації проекту, на обсяги та терміни випуску готової ліквідної продукції із зазначенням відповідальності посадових осіб за невиконання чи невчасне (неякісне) виконання держзамовлення. Створення вказаної установи або наділення її додатковими повноваженнями необхідно юридично легалізувати шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства або прийняттям про неї окремого закону.

Серед цілей, що мають бути досягнуті у **металургії**, варто вказати на необхідність оптимізації поставок сировини або напівфабрикатів на діючі металургійні комбінати, налагодження підприємствами та товарними біржами України зв'язків з виробниками металопродукції на звільнених територіях задля інтеграції їх до єдиного виробничого комплексу країни і нарощування на цій основі обсягів виробництва й експорту із збільшенням ступеня переробки експортних товарних позицій. Після відновлення української влади на Донбасі, де до війни було розвинене металургійне виробництво, структура економіки регіону має зазнати істотних змін. Адже важка промисловість та видобуток вугілля разом із супутніми виробництвами добувної галузі на сьогодні у світі мають тенденцію до згорання через звуження ринків збуту відповідної продукції. У цьому контексті перспективним вбачається розвиток гірничо-металургійного кластеру у напрямку збільшення ступеня переробки металу, що забезпечить більшу виручку від експорту в поєднанні зі зменшенням тоннажу одиниці продукції, що в умовах сильно зруйнованої інфраструктури є значно перспективнішим.

У **хімічній і коксохімічній промисловості** слід забезпечити, наскільки це можливо, збереження й приріст виробництва та експортних поставок хімічної (зокрема, фармацевтичної) продукції, відновити, де це виявиться доцільним, функціонування промислових гігантів, або провести їх реструктуризація чи перепрофілювання на випуск більш ліквідної продукції, підготувати хімічні і коксохімічні підприємства та інфраструктури їх

постачання до кооперативних зв'язків у єдиному виробничому комплексі України з метою відновлення на цій основі обсягів виробництва й експорту продукції, функціонування фармацевтичних підприємств із включенням їх до виробничих програм України з урахуванням завдань медичної реформи.

У **машинобудуванні** потрібно відновити (хоча би частково) існуюче і, за можливості, створити нові виробництва продукції, зокрема, шляхом більшого завантаження машинобудівних підприємств, їхніх тимчасово незавантажених підрозділів, приміщень, споруд чи енергетичних мереж. Належить збільшити обсягів випуску експортної продукції, використавши для цього іноземні інвестиції, зокрема кошти міжнародної фінансової підтримки, державні замовлення, бюджетне фінансування. Відновленню роботи машинобудівних підприємств також сприятиме зростання потреб вугільної промисловості звільненого Донбасу у їхній продукції.

У Центральному та Західному макрорегіонах України має бути відкрито мережу проектних та виробничих структур для розробки і **виготовлення передової військової техніки**, у тому числі через кооперацію із західними компаніями, використання інструментів індустріальних та технологічних парків. Особливості поствоєнного виробництва військової техніки потребуватиме внесення змін до законів «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про індустріальні парки», «Про наукові парки». Варто також прийняти закони «Про бізнес-інкубатори» та «Про логістично-транспортні хаби».

В окремих районах Донбасу та Приазов'я, а також у портових терміналах Одеси, Маріуполя, Бердянська, Херсона видається можливим запровадити спеціальний режим за типом вільної економічної зони «Порто-франко» або транспортно-логістичного хабу. З цією метою замість застарілого та вже скасованого Закону «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» доцільно прийняти новий закон про спеціальний режим господарської діяльності у вільних економічних зонах. Такі зони мали би бути створені з урахуванням поствоєнних викликів на окремих земельних ділянках звільнених територій із визначенням термінів реалізації проектів, наприклад, до 10 років та з метою стимулювання розвитку постраждалих регіонів. Водночас слід зазначити, що на перехідному етапі, крім прийняття вказаного Закону, терміни дії таких режимів слід обмежити виключно на час передбачений усіма етапами згаданої Стратегії, тобто до 2030 року. Це необхідно зробити через ряд обставин, що невідворотно постануть перед Україною як кандидатом на вступ до ЄС та учасником СОТ.

На базі згаданого загального Закону пропонується також розробити та прийняти Закон «Про вільну економічну зону» щодо створення конкретних зон у окремих звільнених регіонах Донбасу, АР Крим, Приазов'я, Херсонщини, Запоріжжя з метою залучення інвестицій із запровадженням для мінімізації контрабанди повноцінної митниці навколо таких зон.

Водночас питання щодо вільної економічної зони потребують ретельного вивчення. Адже такі зони вже існували в Україні і досвід їх функціонування виявився здебільшого негативним. Крім того, щодо таких суб'єктів виникають

ризика застосування санкцій з боку ЄС та СОТ, які сприймають території із спеціальними режимами господарювання як державне перехресне субсидування, що йде врозріз із принципами вільної торгівлі і може наразити Україну на санкції, а то і сповільнити вступ України до ЄС. Поряд із цим, для упередження подібного розвитку подій, Україні слід заручитися підтримкою партнерів по СОТ, аби дозволити тимчасове використання механізмів спеціального режиму інвестиційної діяльності для окремих звільнених територій як регіонів, що сильно потерпіли від бойових дій.

Для заохочення формування високотехнологічного виробництва та наукоємних стартапів у згаданих регіонах доцільним вбачається й внесення змін до законів «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» і «Про індустріальні парки». Одночасно варто зауважити, що у цих регіонах, навіть з урахуванням значної кількості внутрішньо переміщених чи вибулих осіб, проживає значна кількість населення (на Донбасі, за різними оцінками, – 1,5-2 млн осіб, а в АР Крим, на півдні Запоріжжя та Херсонщини ще близько 2,5 млн мешканців). Територія ж деокупованих земель співставна із площею середньої європейської держави, наприклад, Чехії, Австрії, Угорщини, Ірландії або країн Бенілюксу чи Балтії разом узятих, або навіть її перевищує. Тобто створення подібних режимів або території пріоритетного розвитку на усіх деокупованих територіях є загалом недоцільним та хибним шляхом. Крім того, такий підхід навряд чи отримає підтримку з боку фінансових донорів поствоєнної України. Створення на такій значній території внутрішнього «офшору» також викликатиме серйозні ризики щодо уникнення від оподаткування та використання спеціального режиму господарської діяльності не за призначенням.

Отже, вбачається за доцільне сформувати у звільнених регіонах кілька вільних економічних зон, техно- та індустріальних парків, бізнес-інкубаторів, логістично-транспортних хабів за проектним принципом, що, значно зменшить згадані ризики корупційних дій. З метою розвитку транспортного хабу, наприклад, у порту визволеного Маріуполя можна розглянути можливість створення вільної економічної зони типу «порто-франко». Водночас через великі ризики корупції територію такої зони слід обмежити лише портом, не поширюючи спеціальні режими на усе місто. Протягом перехідного періоду логічно передбачити саме розробку таких проектів з метою початку їх реалізації на наступному етапі стабілізації.

З урахуванням особливостей реінтеграції підприємств на звільнених від окупації територіях пропонується також внести зміни до законів «Про фінансово-промислові групи», «Про концесію», «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», «Про державно-приватне партнерство».

Принциповим є надання, як виняток, податкових, митних пільг та пільгового кредитування приватним партнерам та іноземним компаніям, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для відновлення, а також спрямування коштів на збільшення капіталовкладень і прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів державно-приватного партнерства. Слід

також розглянути можливість запровадження податкових канікул терміном від шести місяців до двох років для стартапів, започаткування малих, середніх та мікробізнесу. Для окремих, найбільш потерпілих міст чи регіонів вбачається за доцільне протягом перехідного періоду повернутися до спрощеної системи оподаткування, особливо ФОПів. З цією метою доведеться внести відповідні зміни до Податкового та Митного кодексів України.

Уявляється за доцільне частину міжнародної допомоги, яка надається у вигляді кредитів, зосередити в окремому фонді кредитування відновлення із збереженням відносно низьких процентних ставок для надання дешевих кредитів, які встановлюватимуть іноземні кредитори. З цією метою доцільно прийняти новий закон про такий фонд, гарантами позик за яким має бути держава або місцеві органи виконавчої влади.

Водночас принципово неприйнятним і нереалістичним є очікування на відновлення промисловості та інфраструктури на рівні обсягів та структури довоєнного періоду. Бажаний рівень поствоєнної реабілітації має бути реалістичним і відповідати фінансовим, матеріально-технічним та кадровим можливостям регіонів та країни в цілому, з урахуванням обсягів можливої допомоги, особливо враховуючи системну депопуляцію, а також наявність значної кількості застарілих, зруйнованих, розкрадених об'єктів. За необхідності, з метою окреслення першочергових завдань доцільно провести дослідження ринків послуг для визначення оптимальних напрямів розвитку малого та середнього бізнесу в тому чи іншому регіоні. За результатами такого дослідження можливо буде потрібно внести зміни до Податкового кодексу України, якими встановити, принаймні тимчасово, податкові канікули для малого бізнесу.

Заслугує на увагу переміщення виробництва критично важливих озброєнь та боєприпасів зі східних та північних у центральні та західні регіони України. Слід також розглядати можливість переміщення найбільш стратегічно важливих об'єктів за кордон, на території країн – членів НАТО, наприклад, до Польщі.

Відбудова промисловості має відбуватися з урахуванням посилення її стійкості до ракетних ударів, що особливо важливо на територіях, які межують з РФ чи Білоруссю, у кооперації універсалізації проектних рішень для взаємозамінності окремих елементів машин, механізмів, устаткування, особливо для оборонних потреб, доцільним буде створення мережі малих та середніх підприємств, як альтернативи промисловим гігантам. Загалом для розвитку регіонів, які найбільше постраждали від воєнних дій і які знаходяться поблизу лінії фронту, особлива підтримка має надаватися мікробізнесу домогосподарств, малому та середньому підприємству, що використовує місцеву сировину, трудові ресурси, орієнтується на регіональний ринок і є менш цікавим для уражень з боку агресора.

Для сприяння вирішенню згаданих завдань варто внести зміни до Закону України «Про здійснення публічних закупівель», якими встановити порядок виконання замовлень або закупівлі за кошти державного та місцевих бюджетів обладнання з виробництва високоліквідної, експортоорієнтованої,

високотехнологічної і соціально значущої продукції відновленими підприємствами, наприклад, машинобудівними, фармацевтичними, агропромисловими. Для таких підприємств в окремих випадках, визнаних місцевими радами критичними, доцільно встановити спрощений, без проведення конкурсу, спосіб проведення держзакупівель за рішенням місцевих органів виконавчої влади. Такі випадки мають бути підтверджені фахово вищезгаданим технологічним аудитом, незалежною експертною оцінкою і контролюватися в подальшому органами місцевого самоврядування.

2.3.3. На етапі стабілізації насамперед необхідно буде завершити визначені Стратегією заходи перехідного періоду. Уявляється, що фіналом перехідного періоду має бути звіт Кабінету Міністрів України перед Парламентом про виконання цих заходів із зазначенням економічних показників, що визначаються конкретним математичним виміром: рівень ВВП до і після попереднього етапу, чисельність населення, кількість відновлених доріг, мостів, трубопроводів, забезпеченість населення комунальними послугами, загальна площа відновленого житла та об'єктів соціальної інфраструктури, кількість новозбудованих (відновлених) квартир, будинків, шкіл, лікарень тощо.

Окремо слід проаналізувати дієвість відновленої легітимної влади та ефективність її діяльності. Для регіонів, що звільнилися від тривалої окупації (Крим, окремі райони Донбасу) і де пропонувалося продовжити діяльність військово-цивільних адміністрацій протягом перехідного періоду, і у яких неможливо повернення легітимної державної влади, у Закон «Про військово-цивільні адміністрації» потрібно буде внести відповідні зміни і за необхідності продовжити його дію для окремих територіальних одиниць. Крім того, із скасуванням діяльності військово-цивільних адміністрацій необхідно буде призначити позачергові місцеві вибори, з урахуванням демографічних змін, наявного складу виборців, для чого слід внести відповідні зміни до законів «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», залишаючи чинними закони «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців».

У частині прав людини на етапі стабілізації мають бути завершені заходи з повернення населення у місце постійного проживання згідно з місцевими програмами, за якими більшість прибулого/повернутого додому населення мало бути адаптовано, а також досягнута позитивна динаміка у створенні робочих місць. З ключових прав людини, на етапі стабілізації, головним чином, мають вирішуватися питання, пов'язані з правом на належний рівень життя, на справедливий суд, включаючи засоби перехідного правосуддя, на правову допомогу для осіб, що втратили близьких, майно, житло. Має бути забезпечено право на свободу пересування, на свободу та особисту недоторканність, право на освіту, право внутрішньо переміщених осіб через соціальну адаптацію у інших регіонах проживання, доступ до соціальних послуг та державної допомоги, оформлення документів, права жінок та дітей, права людей з інвалідністю на певний, ймовірніше за все мінімальний після перехідного етапу рівень інклюзивності, доступ до медичних послуг, право на участь в управлінні

державними справами (зокрема, шляхом участі у голосуванні, де це уявлятиметься можливим).

Крім того, на базі такого аналізу, необхідно буде визначитися щодо скасування, а у разі необхідності продовження обмежень, діючих у перехідний період щодо: виконання частин локальних програм на місцях, особливо щодо адаптації та реінтеграції населення кожного окремого регіону, що повернулося у місця постійного проживання або переїхало зі зруйнованих міст, селищ та сіл. Отож потрібно буде розглянути питання і прийняти рішення щодо згортання чи продовження на період стабілізації діяльності Координаційного штабу з питань деокупованих територій на окремих адміністративних одиницях звільнених регіонів. З цією метою, потрібно внести зміни до відповідної Постанови Кабінету Міністрів від 10 вересня 2022 р. № 1021 і, за необхідності, передбачити зміни до чинного алгоритму діяльності цього Штабу. Зокрема, це може стосуватися розмінування (якщо воно завершене), подолання негативних наслідків колабораціонізму, уточнення завдань ДСНС у зв'язку з виконанням першочергових завдань тощо.

Слід також оцінити ступінь відновлення інфраструктурних об'єктів та за необхідності продовжити роботи із відбудови інфраструктури на менш критичних, але необхідних для нормальної життєдіяльності об'єктах. Загалом, з огляду на демографічну ситуацію та віковий склад населення, що складеться на той час у кожному конкретному регіоні, потрібно буде завершити протягом цього етапу відновлення базових закладів соціальної інфраструктури.

На базі проектів, сформованих у перехідному періоді, та керуючись змінами до його початку законодавством, належить розпочати реалізацію проектів у новостворених вільних економічних зонах, технопарках, індустріальних парках чи інших об'єктах із спеціальним режимом господарювання. Стимулюючими заходами для вирішення згаданих завдань може стати внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (щодо закупівель для компаній, що випускатимуть продукцію на територіях, звільнених від окупації, де вже здійснено першочергові заходи із відновлення зруйнованої економіки та інфраструктури). Адже такі об'єкти із спеціальним режимом господарської та інвестиційної діяльності зазвичай можуть створюватися на майданчиках, де вже створено основні інфраструктурні об'єкти, або існує чітка перспектива побудови нової інфраструктури.

Згідно із проектами таких спеціальних економічних зон, технологічних та індустріальних парків, передбачених програмами відновлення локальних економік, уявляється за доцільне запланувати виконання закупівель за кошти державного та місцевих бюджетів, міжнародної допомоги для випуску високоліквідної у цих зонах або соціально значущої продукції відновленими/новоствореними підприємствами, наприклад, фармацевтичними, або машинобудівними, на кшталт виробництва трамваїв, тепловозів (у звільненому Донбасі), іншої традиційно знаної продукції підприємств регіонів, в тому числі аграрної, хімічної продукції, надання затребуваних населенням послуг. Для таких підприємств варто було би встановити спрощений спосіб проведення держзакупівель.

Поряд із цим, як вже зазначалося, для реалізації таких проектів слід заручитися підтримкою партнерів по ЄС та СОТ, з метою дозволити тимчасове використання механізмів спеціального режиму інвестиційної діяльності на таких об'єктах у регіонах, що суттєво постраждали внаслідок бойових дій. Щодо кожної спеціальної економічної зони необхідно прийняття окремих законів, чинність яких має жорстко обмежуватися у часі, оскільки західними партнерами їх утворення може бути виправдане лише тимчасово. Отож для них пропонується встановити спеціальні режими оподаткування лише на 5–10 років залежно від складності та потенційної ефективності проекту.

При цьому в разі незначного ефекту від проведених змін може знадобитися запровадити додаткові або скасувати певні пільги, які себе не виправдали. Як зазначалося, створення спеціальних режимів господарювання на всій території звільненого регіону, наприклад в АР Крим або на Донбасі, є неприйнятним, оскільки створення внутрішнього «офшору» або кількох «офшорів» на такій значній території несе серйозні ризики уникнення від оподаткування та використання спеціального режиму господарської діяльності не за призначенням.

Отже, вбачається за доцільне сформувати в регіоні кілька вільних економічних зон, технологічних та індустріальних парків за проектним принципом, що дозволить значно скоротити ризики корупційних дій.

З урахуванням особливостей реінтеграції підприємств пропонується також внести зміни до законів «Про фінансово-промислові групи», «Про концесію», «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», «Про державно-приватне партнерство» – скасувати, наприклад, обмеження, що були передбачені у згаданих законах на перехідному етапі щодо особливих соціальних зобов'язань певних державних компаній. Звичайно, що на стадії стабілізації очікується переважне відновлення водо-, енерго-, теплопостачання, а отже подібні обмеження можуть втратити сенс. Крім того, необхідно відновити в Україні повноцінні ринки газу, електроенергії та комунальних послуг, які було створено перед війною. Адже це відповідає зобов'язанням нашої країни перед Єнергетичним співтовариством.

Принциповим є заохочення підприємницької діяльності через надання, як виняток, податкових, митних пільг та пільгового кредитування приватним партнерам та іноземним компаніям, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для відновлення кожного звільненого і постраждалого регіону, а також спрямування коштів на збільшення капіталовкладень і прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів державно-приватного партнерства, а також на територіях спеціальних економічних зон, технологічних та індустріальних парків.

На період стабілізації слід також продовжити запровадження податкових канікул для ефективних, утворених у перехідному періоді стартапів, малих та середніх бізнесів. З цією метою за результатами аналізу ефективності пільг, визначених законодавством на початковому етапі, варто до закінчення періоду стабілізації продовжити дію внесених змін до Податкового та Митного кодексів

України, проте лише для ефективних вигодоотримувачів та скасувати для тих, хто не досяг належних результатів у виробництві ліквідної продукції або створенні нових робочих місць.

Окремо слід звернути увагу на реалізацію плану Маршалла 2.0 для України. Можна очікувати, що протягом перехідного періоду основні напрями та загальний обсяг наданих донорами та реципієнтом коштів має бути визначено так само, як і порядок їх подальшого витрачання та контролю за використанням. Слід також врахувати, що більшість допомоги навряд чи буде безповоротною й надаватися у вигляді грантів. При цьому доцільно врахувати наявний досвід використання міжнародної допомоги іншими поствоєнними країнами, оскільки вона найімовірніше надаватиметься за вже відпрацьованою донорами схемою.

Наприклад, вбачається корисним вивчити досвід Хорватії чи Боснії і Герцеговини (далі – БіГ), які разом узяті за кількістю населення та розміром території співставні з Донбасом або півднем України разом із Кримом. Після завершення військових дій на Балканах стало очевидним, що постраждалі країни потребують масштабного фінансування для інвестування в зруйновану та застарілу інфраструктуру, у ключові сфери виробництва, а також у модернізацію державного управління.

Оскільки внутрішні ресурси у виснажених війною країнах були обмеженими, такі потреби вимагали реакції світового співтовариства. У перші роки післявоєнного відновлення обсяги міжнародної допомоги розвитку для БіГ перевищували 20 % її ВВП. Звертаємо увагу, що 20 % ВВП України приблизно тотожні 45–50 млрд доларів, що співставно з річним ВВП деяких країн. Зважаючи на рівень руйнувань у результаті російської агресії, таких коштів буде недостатньо для відновлення зруйнованої економіки звільнених територій.

Мобілізовані обсяги міжнародного фінансування стали основою для швидкої та успішної реконструкції базової інфраструктури у БіГ. Пріоритетними сферами для зовнішньої підтримки стали публічна інфраструктура, реструктуризація фінансового сектору, місцевий розвиток і розбудова інститутів, включаючи державне управління. Серед галузей інфраструктури основне місце посідали транспортна інфраструктура, лінії електропостачання і зв'язок. Таке спрямування інвестицій в принципі актуально й для України, у якій ракетними ударами істотно пошкоджено енергетичну інфраструктуру. Фінансовий пакет від міжнародних донорів для БіГ включав офіційні гранти, пільгові позики, а також схеми із включенням приватного сектору. Загалом у період відбудови в БіГ було залучено 11 тактичних консультативних груп, кожною з яких керував певний донор. Світовий банк очолював тактичну групу з питань економічної політики і не мав значного впливу на діяльність інших груп. Його проекти реалізувалися у таких важливих сферах, як будівництво автошляхів, енергетика, розвиток сільського господарства і сільських територій, охорона здоров'я, соціальний захист, очищення води і захист довкілля.

Водночас досвід міжнародної допомоги БіГ свідчить, що фактично лише 3 % цієї допомоги було спрямовано у промисловий сектор, що є не зовсім прийнятним для України, оскільки у нас переважно постраждали регіони з традиційно високою часткою промислового та аграрного виробництва. Крім того, суттєві прогалини програми відбудови у цій балканській країні пов'язувалися зі слабкістю інституційних механізмів розвитку малих і середніх підприємств. Неспроможність програм міжнародної підтримки суттєво покращити бізнес-клімат у БіГ мали своїм наслідком уповільнення економічного розвитку після зупинки міжнародного фінансування та консервацію хронічно високого безробіття.

Враховуючи цей досвід, програма післявоєнної реконструкції для України мала би передбачати застосування спеціальних інструментів відновлення та модернізації промисловості, особливо у промислово розвиненому Донбасі, як ключової сфери для генерування потоку доходів і збільшення зайнятості населення. Уявляється, що представники нашої країни, залучені до розробки Плану Маршалла 2.0, мають вести перемовини щодо спрямування коштів, які виділятимуться Україні за цим Планом, саме на відновлення промислового виробництва.

Більш доцільним для нашої країни був би План Маршалла 2.0 у його класичному вигляді, принаймні для промислово розвинених регіонів країни, на кшталт Донбасу. Уявляється, що саме такий підхід сприятиме створенню механізмів самопідтримуючого економічного зростання та генерування нових робочих місць у післявоєнній економіці. Практична реалізація такої цільової установки передбачає насамперед наявність джерел дешевого кредитування підприємств для закупівлі основних фондів, технологій, управлінських ноу-хау тощо. У зв'язку із цим на етапі стабілізації потрібно буде продовжити діяльність створеного ще на підготовчому етапі спеціального державного банку або фонду з можливою часткою коштів від донорів допомоги з метою надання відносно дешевих кредитних ресурсів. Проте на етапі стабілізації з урахуванням досвіду кредитування на попередніх етапах відновлення економіки кошти варто спрямовувати на інші напрями.

У випадку балканських країн цього не відбувалося, що стало одним із чинників недостатньої ефективності та стійкості результатів програм післявоєнної відбудови. Зокрема, при реалізації програм поствоєнної реконструкції зазвичай донори не надавали фінансування місцевим підприємствам на закупівлю обладнання, натомість віддавали перевагу кредитуванню оборотного капіталу. За фактичної відсутності внутрішнього кредитування такий підхід перешкоджав модернізації підприємств і створенню конкурентоздатних бізнесів. З огляду на зазначене Україна потребує вжиття превентивних заходів, щоби уникнути негативного досвіду надання допомоги балканським країнам.

Цей досвід також засвідчив, що важливим питанням є створення Агентства з управління міжнародною допомогою. Подібну структуру пропонувалося створити ще на стадії перехідного періоду. Таке Агентство або Державний фонд фінансування відновлення міг би стати своєрідним містком

між донорами та національними органами. У контексті України, органом-розпорядником коштів могло би стати Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України або Міністерство економіки після прийняття західними партнерами принципового рішення щодо запровадження такого Плану для України. Очікується, що ще до початку етапу стабілізації формалізація визначення такого відповідального органу має відбутися шляхом внесенням відповідних змін до законодавства, можливо й прийняттям Кабінетом Міністрів України відповідної постанови. Згідно з таким документом до функцій згаданого органу має бути віднесено взаємодію з донорами та погодження графіку надходження міжнародної допомоги, участь у формуванні програми поствоєнної реконструкції, практичні заходи з реалізації певних проектів і видів діяльності.

На думку багатьох фахівців, План Маршалла 2.0 для України, керуючись повоєнним досвідом ФРН та Японії, являтиме програму оновлення зруйнованої війною з російським агресором економіки нашої країни за рахунок коштів, наданих найрозвинутішими державами як у формі грантів, так і довгострокових кредитів.

Розглядаючи досвід запровадження оригінального Плану Маршалла, слід зазначити, що за результатами Другої світової війни особливо потерпіла транспортна інфраструктура – мости, дороги та доки вражалися ворожою артилерією, торговельні судна було затоплено. Жодну з цих проблем неможливо було вирішити, оскільки більшість країн спустошили ресурси. Переважна частина допомоги, згідно із Планом Маршалла, була фактично використана для закупівлі промислових товарів та сировини у Сполучених Штатах Америки та Канаді. Загальний обсяг допомоги склав понад 17 млрд доларів США (що на сьогодні еквівалентно 200 млрд доларів). Водночас, за різними оцінками, збитки від війни в Україні вже сягнули значно більших величин – від 600 млрд до 1 трлн доларів США. На жаль, надання нашій країні усієї суми необхідних коштів уявляється не надто реалістичною перспективою. Отож левову частку коштів для відбудови нам доведеться брати з державного та місцевих бюджетів.

Враховуючи наведене, протягом періоду стабілізації бажаним вбачається завершити процес стягнення репарацій із РФ як агресора, у тому числі примусово за допомогою відповідних рішень ООН та країн-донорів, що підтримували Україну протягом війни.

На етапі стабілізації важливо забезпечити фаховий супровід позовів держави, окремих адміністративних одиниць, на території яких здійснено злочини проти людяності та навмисне зіпсовано державну, комунальну та особисту власність громадян, проти країни агресора з метою отримання як репарацій, так і компенсацій за вчинені злочини. Є підстави сподіватися, що протягом етапу стабілізації буде отримано перші результати від задоволення таких позовів.

Особливо важливе значення протягом періоду стабілізації матиме відновлення права власності потерпілих осіб, державна допомога особам, що втратили житло, здоров'я, інше рухоме та нерухоме майно, а також відбудова

пошкодженого й будівництво нового житла, принаймні для більшості потерпілих громадян, розселення вибулих (новоприбулих громадян). Для цього необхідно стимулювати промисловість будматеріалів із місцевих компонентів, залучати інвестиції у таке виробництво та будівельну галузь, поновити великопанельне виробництво та виробництво будівельних модулів і стандартизованих модульних конструкцій для швидкого зведення будинків для постраждалих та переміщених осіб. Крім підготовки та прийняття окремої програми державної допомоги громадянам, що втратили житло, необхідно буде внести відповідні зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України».

Завершальна фаза стабілізаційного етапу передбачає, що економіка у всіх регіонах країни принаймні припинить просідання та буде забезпечено стале зростання ВВП від 0,5 до 3 %, відновлено зруйновані об'єкти транспортної, логістичної інфраструктури, у повному обсязі запрацює соціальна інфраструктура із забезпеченням нових критеріїв інклюзивності екологічної безпеки у розрахунку на одного громадянина у межах чинних норм. Має відбутися повна легітимізація місцевої влади, реалізовано прийняті на перехідному етапі програми розвитку локальних економік та програми адаптації переміщених осіб. Розпочнеться реалізація проектів нових виробництв, запрацюють проекти у новостворених вільних економічних зонах, технологічних та індустріальних парках, логістично-транспортних хабах, бізнес-інкубаторах, буде відновлено магістральні шляхи сполучення і створено нову схему логістичного постачання й експорту з орієнтацією на партнерство із країнами ЄС і підтримки експортоорієнтованих виробництв.

За результатами етапу стабілізації мають бути представлені звіти місцевих органів виконавчої влади про виконання локальних програм економічного розвитку та програм адаптації населення, а також звіт Кабінету Міністрів України про виконання заходів Стратегії відновлення економіки.

2.3.4. На етапі сталого розвитку має бути забезпечено:

- досягнення стабільного розвитку економіки на принципах, визначених згаданою Стратегією, остаточна стабілізація демографічної ситуації в регіонах, поступове зростання чисельності населення, досягнення реалізації прав людини на звільнених територіях у відповідності до зміненої Національної стратегії у сфері прав людини з урахуванням повернення людей до місць постійного проживання, соціальна адаптація осіб, що переїхали в інші регіони, повернення полонених та осіб, примусово переміщених на територію агресора;

- стале зростання економіки країни від 6 % ВВП щорічно, зокрема і за рахунок реалізації Плану Маршалла 2.0, виконання усіх необхідних заходів, у тому числі у сфері місцевого самоврядування, для остаточного наближення України до членства в ЄС;

- скасування прийнятих на попередніх етапах відновлення обмежень та стимулюючих пільг для суб'єктів господарської діяльності та їх перехід на

функціонування за загальними ринковими правилами на принципах вільної конкуренції, відміна спеціальних режимів господарювання та інвестування у вільних економічних зонах, технологічних та індустріальних парках, завершення переміщення стратегічних підприємств оборонно-промислового комплексу до безпечніших районів, а окремих із них за кордон;

- скасування або значне скорочення пільг для стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, налагодження його доступу до фінансової системи, наявність відносно дешевих кредитів, зростання інвестицій у регіональну економіку;

- повне відновлення зруйнованого житла, вирішення житлової проблеми, подальший розвиток транспортної та соціальної інфраструктури країни.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*