

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ТИМЧАСОВЕ ПРИПИНЕННЯ
ПЕРЕМІЩЕННЯ ВАНТАЖІВ ЧЕРЕЗ ЛІНІЮ ЗІТКНЕННЯ
У МЕЖАХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ:
ОЦІНКИ, НАСЛІДКИ, РІШЕННЯ**

Аналітичні оцінки
Національного інституту стратегічних досліджень

Київ 2017

**УДК 656.135:341.324(477.6)(1–074)
Т 41**

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

Електронна версія: <http://www.miss.gov.ua>

Т 41 **Тимчасове припинення** переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: оцінки, наслідки, рішення : аналіт. оцінки НІСД / В.П. Горбулін, О.С. Власюк, О.М. Ляшенко та ін. – К. : НІСД, 2017. – 64 с.
ISBN 978-966-554-276-6

Українське суспільство та міжнародна спільнота не мають цілісної та об'єктивної картини ситуації, що склалася внаслідок тимчасового припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО, яке здійснюється на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України». Натомість у світовому інформаційному полі превалює позиція РФ, яка інтерпретує цей захід як зрив Мінських домовленостей та вороже ставлення до населення окупованих територій. Російське домінування в інформаційному просторі спрямоване на дестабілізацію внутрішньополітичної ситуації в Україні та шкодить її міжнародному іміджу. Фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень проведений комплексний аналіз наслідків тимчасового припинення перевезення вантажів (ТППВ) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей і його впливу на національну безпеку України. Результати аналізу засвідчують правову обґрунтованість, суспільну необхідність та соціально-економічну важливість зазначеного рішення, введеного в дію Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017.

Розраховано на політиків, політичних аналітиків, державних службовців, науковців, освітян та широкий суспільний загал.

УДК 656.135:341.324(477.6)(1–074)

ISBN 978-966-554-276-6

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2017

ВСТУП

Однією з топових тем у ракурсі протидії Україні російській агресії сьогодні є так звана торговельна блокада окремих окупованих районів Донецької і Луганської областей. Обговорення цієї теми є різноплановим, бурхливим і дещо емоційним. Має місце широкий діапазон оцінок, які надаються експертами різної кваліфікації та фахового спрямування як в Україні, так і за її межами. Водночас комплексний аналітичний погляд на ситуацію, яка склалася у зв'язку із виконанням рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введеного в дію Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017¹, відсутній. Як наслідок, українське суспільство й міжнародна спільнота не мають цілісної та об'єктивної картини ситуації щодо тимчасового припинення торговельно-економічних операцій з окремими районами Донецької і Луганської областей (далі – ОРДЛО), що шкодить внутрішньополітичній стабільності та міжнародному іміджу України.

Передусім важливо пояснити сутність заходів, вжитих з метою протидії гібридним загрозам національній безпеці України, але інтерпретованих у засобах масових комунікацій як «блокада». З точки зору міжнародного права, блокада (англ. *blockade*) – це система заходів політичного або економічного характеру, скерованих на ізоляцію, порушення зовнішніх зв'язків держави, населеного пункту або території, яка підлягає блокуванню, з метою примушення до виконання певних вимог. Рішення РНБО України² передбачає *тимчасове припинення переміщення вантажів шляхами залізничного і автомобільного сполучення через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, крім вантажів, що мають гуманітарний характер і надаються українськими та міжнародними гуманітарними організаціями*. Тому *тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей* (далі – ТППВ) не можна кваліфікувати як блокаду окремих окупованих територій Донецької і Луганської областей, які де-юре є українською територією. Водночас

¹ Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введене в дію Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/622017-21470>

² Там само.

дії громадських активістів, які передували ТППВ, не мають офіційного статусу і тому можуть бути інтерпретовані як **громадська блокада**. Поняття «**блокада**» і «**блокувальники**» використовуються виключно у маніпулятивній риторичі Кремля.

Отже, рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ **необхідне, довгоочікуване й водночас запізниле**. Ухвалювати його потрібно було влітку 2015 року, після припинення активної фази бойових дій.

Більш рання спроба застосувати радикальні методи також видається проблематичною. У 2014 році припинення торгівлі з окупованими територіями виглядало не тільки об'єктивно неможливим (з огляду на тодішню критичну обмеженість фізичних та технічних сил і засобів сектору безпеки і оборони, організаційно-логістичну та ресурсно-виробничу взаємозалежність багатьох українських підприємств по обидві сторони лінії фронту), а й недоречним. Не були апробовані різні варіанти мирного врегулювання ситуації; раптовий перехід на крайні заходи не знайшов би розуміння у західних партнерів і союзників.

Однак із позицій 2017 року існування торговельно-економічних відносин з державою-агресором та підконтрольними їй окупаційними адміністраціями у довоєнному форматі дає змогу зацікавленим акторам ставити багато «незручних» запитань владним структурам, стимулювати обурення серед широкого суспільного загалу, особливо військовослужбовців – учасників бойових дій. Воно є приводом для інформаційної кампанії щодо звинувачення української влади у нехтуванні національними інтересами та в кулуарних домовленостях з ватажками квазідержавних утворень.

Окрім того, торговельні зв'язки України з РФ, окупованими регіонами Донеччини і Луганщини можна інтерпретувати як дипломатичну непослідовність офіційного Києва, який, з одного боку, вимагає від ЄС та США посилення санкцій проти держави-агресора, а з іншого – всіляко ухиляється від адекватних превентивних заходів.

Запровадження ТППВ – **виправданий крок з позицій міжнародного права**. Відповідно до Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 року³, зокрема розділу III «Окуповані території»⁴, **обов'язки щодо захисту цивільного населення**

³ Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hawaiiiankingdom.org/pdf/Annex%2038.pdf>

⁴ Розділ III. Окуповані території / Конвенція про захист цивільного населення під час війни (укр/рос). Женева, 12 серпня 1949 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_154

на окупованих територіях (у даному випадку – в окремих районах Донецької і Луганської областей) **несе держава-окупант**, тобто РФ. Цей факт потрібно зафіксувати на рівні національного законодавства, синхронізувати його з міжнародно-правовими актами і чітко артикулювати, що **ТППВ не є відмовою від підтримки громадян України, які перебувають на тимчасово окупованій території, а навпаки – способом захисту їхніх прав на рівні міжнародного законодавства**.

Незважаючи на значущість запровадження ТППВ для національної безпеки, це рішення виникло досить ситуативно. Очевидно, що воно ухвалювалося без чітко розробленого алгоритму дій на перспективу. Про це свідчить, зокрема, доручення РНБО України від 15 березня 2017 року, адресоване Урядові: «Невідкладно розробити і запровадити план заходів із забезпечення безпечного і надійного функціонування паливно-енергетичного і металургійного комплексу України, проаналізувати негативний вплив на економіку та бюджет країни та вжити заходи щодо їх мінімізації».

Швидше за все, влада країни адекватно реагувала на спроби використання ситуації з громадською блокадою ОРДЛО для суспільної дестабілізації та запобігла можливому поширенню протестних настроїв з їх подальшим переходом у неконтрольоване русло. Отже, ситуація навколо припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО **сьогодні перебуває у стані «ручного управління»**.

Крок до суспільного оздоровлення

ТППВ у межах Донецької та Луганської областей, яке призупиняє операції з невідконтрольною Україною територією Донбасу, є однією з ознак змін у розвитку збройного конфлікту з Російською Федерацією. Водночас таке рішення української влади дає змогу позбавити цей конфлікт окремих (або ж усіх) рис гібридності, які характеризують це трирічне протистояння. Власне, тому рішення РНБО і має назву **«Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»**.

Перехідна модель національної безпеки, що почала формуватися 2014 року під тиском непереборних обставин військово-політичного характеру, нині працює на межі своїх можливостей, перебуваючи в кризовому стані. І саме громадська блокада, ініційована найбільш радикально налаштованими представниками українського соціуму, є одним із головних показників життєво необхідних змін задля виходу України із системної кризи.

Слід зауважити, що перехідна модель національної безпеки (так само гібридна) – це тимчасовий конструкт, що включає і Мінський процес, і позиційне військове протистояння на лінії розмежування в межах антитерористичної операції, і західні санкції проти агресора, і торгівлю та решту форм економічної взаємодії з країною-агресором та її маріонетками у квазідержавних утвореннях «ДНР»/«ЛНР». У цьому ж ряду – зовнішні (зокрема, пропагандистсько-інформаційні та розвідувально-диверсійні) спроби підриву української державності та дестабілізації українського суспільства і відповідні намагання протистояти цим спробам, захистити внутрішню стабільність держави та суспільства. Підґрунтям цього конструкту є економіка часткових реформ, політика хистких коаліцій та вибіркової деолігархізації, пошук постреволюційної ідентичності та ціннісних орієнтирів консолідації суспільства.

Невідворотні соціальні трансформації, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, зумовлені, з одного боку, протистоянням протилежних ціннісних систем, моральних орієнтацій, обтяжених радянським минулим, деструктивними впливами Російської Федерації, а з іншого – прагненням до пошуку нових світоглядних ціннісних орієнтацій для особи, суспільства, країни, створення моделі суспільства, головним суб'єктом якого є людина. Водночас масштабування та розширення спектра соціальних загроз як на національному, так і на глобальному рівнях ще більше ускладнилося з початком безпосереднього воєнного конфлікту на території України.

Непересічного, ключового значення для якісних соціальних трансформацій за таких умов набувають моральні чинники. Упродовж останніх трьох років в українському суспільстві закріпилася своєрідна гібридна моральність, за якої, зокрема, вважається цілком припустимим і воювати з агресором та його поплічниками, і торгувати з ними. Така моральність (радше аморальність) має руйнівний характер, призводячи до ерозії духовного стрижня соціуму й ослаблення зв'язку між сферою соціальних цінностей і сферою соціального життя.

Мораль органічно присутня в усіх підсистемах суспільства – політичній, економічній, правовій, культурній. Вона постає важливою, якщо не головною, складовою мотиваційного комплексу соціальної поведінки людини політичної чи людини економічної. З цього погляду рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ може привести до трьох позитивних морально-політичних наслідків.

По-перше, успішне запровадження і здійснення ТППВ сприятиме **відновленню загальнонаціонального консенсусу та створенню в українському суспільстві ціннісного підґрунтя для формування**

нового «суспільного договору», вкрай необхідного для відродження держави й суспільства. Йдеться про відновлення як довіри між громадянами України, так і їхньої довіри до органів і носіїв політичної влади, що є необхідною передумовою ефективних колективних дій в усіх сферах суспільного життя та національного єднання.

По-друге, суттєво **зміцниться моральний дух українського суспільства**, морально виснаженого життям із відчуттям ганьби і приниження через поразки і територіальні втрати. Показово, що саме це відчуття намагається поглибити і використати агресор, діючи засобами диверсії та пропаганди. Залежність цілої держави від зграї терористів-колабораціоністів, що «всілася» на загарбаних її кремлівськими господарями територіях, є особливо ганебною і принизливою. Врешті-решт, про яку незалежність від Російської Федерації може говорити країна, фактично залежна від купки бандитів, що перебувають на утриманні держави-агресора?

Слід зауважити, що **високий моральний дух суспільства може частково компенсувати ресурсну й організаційну слабкість держави**, оскільки постає джерелом таких важливих, особливо під час війни, громадянських і політичних чеснот, як мужність, рішучість, самовідданість, веде до зростання віри в себе як усього суспільства, так і кожного окремого громадянина.

По-третє, ТППВ може завадити розмиванню світоглядних засад та втраті соціальних орієнтацій і життєвих цілей, які неминуче відбуваються через втрату віри у досяжність ідеалів Майдану. Ключовим питанням для морального зцілення країни є визволення українських заручників та політичних в'язнів. Ситуація, коли долею жертв окупації та колабораціонізму нехтують заради сумнівних економічних вигод, виглядає ганебно не тільки в очах простих українців, а й усього світу. Поза сумнівом, розпочати блокаду варто було б навіть з однією цією метою – звільнення наших громадян, що перебувають у полоні у донбаських колабораціоністів та тюрмах Російської Федерації.

Дегуманізація суспільства є серйозною загрозою національній безпеці, адже країна, де немає поваги до життя і свободи та навіть простого людського співчуття, де прогресує духовна маргіналізація, не зможе досягти рівня солідарності, необхідної для перемоги у справедливій війні, для захисту територіальної цілісності, обстоювання державної незалежності. Мало хто погодиться захищати державу, в якій панує неповага, байдужість, яка обстоює майнові інтереси купки багатіїв та добробут зрадників, нехтуючи життям та свободою громадян.

Безпека – безцінна, вона не може вимірюватися винятково в економічних термінах. Йдеться про найважливішу цінність суспільного співіснування, задля якої люди в суспільстві і об'єднуються. Заможний соціум, члени якого не почувуються в безпеці, навряд чи існуватиме тривалий час – він або реструктурується, або розпадеться, або буде завойованим. Економічний детермінізм у безпековому дискурсі недоречний.

У творенні цього дискурсу слід максимально гармонійно поєднувати всі аспекти суспільного буття: ціннісно-світоглядний, політичний, економічний, правовий, культурний. Безперечно, будь-яка війна призводить до економічних збитків, однак так само вона призводить і до людських втрат. Суспільство, що захищає себе від загарбників ціною втрати життів своїх громадян, має прийняти невідворотність економічних втрат, бо безцінність безпеки саме й полягає у безцінності життя людини.

Безпековий вимір

Запровадження контрольно-перевірочних, обмежувальних заходів у зонах ведення бойових дій є загальносвітовою практикою. Звичайно, встановлення обмежень та контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей є вимушеним заходом, проте його позитивні наслідки не підлягають сумніву. Цей захід має на меті **насамперед локалізацію конфлікту, запобігання його поширенню, протидію ворожій розвідувально-підривній діяльності і, як наслідок, зниження рівня воєнної, терористичної та інших загроз для решти території України.**

***Довідково.** Контрольно-перевірочні та обмежувальні заходи були вжиті ще у 2015 році шляхом прийняття Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого керівником АТО⁵. Згодом цей порядок було уточнено Постановою Кабінету Міністрів України*

⁵ Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року № 415 оп.

від 1 березня 2017 року № 99 стосовно контролю за переміщенням товарів, якою затверджено Порядок переміщення товарів до району або з району проведення АТО⁶.

Окрім цього, він дає змогу вирішити низку проблем, пов'язаних із неможливістю державного контролю за діяльністю підприємств, розташованих на непідконтрольній території. Такими проблемами, зокрема, є:

- можливість використання товару, що перевозився на неконтрольовану територію, у злочинних цілях та/або його використання терористичними організаціями;
- можливість використання коштів, отриманих підприємствами на непідконтрольній території та їх працівниками, для фінансування тероризму (у т. ч. «сплата податків до ДНР та ЛНР»);
- ускладнене встановлення фактичного постачальника та/або отримувача вантажу (товару), що дозволяє обходити існуючі обмеження на торгівлю з Росією;
- неможливість встановити точні обсяги реалізації продукції, а також контролювати повноту нарахування та сплати податків і зборів;
- можливість формування корупційних зв'язків під час проведення відповідних торговельно-економічних операцій.

Можна стверджувати, що ТППВ суттєво зменшить обсяги незаконного переміщення товарів через лінію зіткнення, обмежить існуючу в цій сфері корупцію та зніме питання про можливе фінансування терористів за рахунок коштів, отриманих від такого товарообігу.

Очевидно, що **російська загроза має довгостроковий характер**, і тому справа йде до «заморожування» конфлікту в ОРДЛО. При цьому навіть після припинення активних бойових дій там збережеться високий потенціал збройного протистояння, терористичної, диверсійної та іншої протиправної активності, що підтримуватиме високий рівень загроз національній безпеці України. Тому територія ОРДЛО має бути належним чином локалізована, і будь-які переміщення через лінію зіткнення мають контролюватися, допоки не будуть створені умови для початку процесу примирення (у т. ч. отримання Україною контролю над державним кордоном у зоні конфлікту).

⁶ У липні 2015 року Верховною Радою України внесено зміни до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», якими передбачено, що переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції здійснюється в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Служби безпеки України.

Внутрішньополітичний аспект

Протести та блокування представниками громадянського суспільства торгівлі з ОРДЛО окреслили низку **проблем загальнодержавного характеру**, які потребують негайного вирішення. Це, зокрема:

1. Непослідовність державної політики щодо тимчасово окупованих територій. Метою державної політики України щодо ОРДЛО визначено створення умов для якнайшвидшої нормалізації ситуації, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях і розвитку територій. Проте досі не розроблено та не винесено на обговорення експертного середовища і громадянського суспільства комплексну державну стратегію повернення цих територій у правове поле України, а заходи щодо реалізації державної політики у цій сфері визначаються та здійснюються ситуативно.

Існуючі програмні документи⁷ орієнтовані на вирішення окремих питань реінтеграції цих територій або врегулювання певних проблем внутрішньо переміщених осіб. Поза увагою залишаються питання, як досягти миру і забезпечити звільнення тимчасово окупованої території, без чого неможливо говорити про подальшу реінтеграцію. Необхідна визначеність державної політики щодо окупованих територій, мають бути встановлені чіткі програмні орієнтири її реалізації. Це дозволить ефективно контролювати послідовність наближення до визначеної мети, оцінювати небезпечність відхилення від неї, а також вчасно корегувати програмні орієнтири.

2. Законодавча нерегульованість питання щодо правового статусу ОРДЛО. Чинні на сьогодні нормативно-правові документи не спроможні забезпечити вирішення фундаментального завдання щодо відновлення суверенітету та територіальної цілісності України. Більш того, існуюче правове поле подекуди спрощує окупаційній адміністрації підтримку життєдіяльності захоплених територій, зокрема, надає можливість поставок електроенергії та фактично

⁷ Див: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 892-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 січня 2017 року № 8-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» тощо.

не перешкоджає забезпеченню квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» необхідними для ведення бойових дій паливно-енергетичними ресурсами.

Така юридична невизначеність є однією з головних причин масових проявів корупції на контрольних пунктах в'їзду–виїзду з тимчасово невідконтрольних територій України. Ще більшої шкоди вона завдає тим, що призводить до падіння бойового духу військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, які виконують покладені на них завдання в районі бойових дій.

3. Непослідовність у відносинах з країною-окупантом. Досі залишається чинним Закон України від 14 січня 1998 року № 13/98-ВР, яким ратифіковано Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. У статті 2 цього документа записано, що «... високі Договірні Сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключному акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів...» Тож Україна продовжує в односторонньому порядку виконувати положення вказаної угоди та перебуває у «дружніх стосунках» з країною, яка загарбала частину її території (Крим) і продовжує кровопролитну війну на сході України.

4. Неузгодженість дій законодавчої та виконавчої гілок влади України з діями західних союзників і партнерів, що не відповідає міжнародним зобов'язанням держави щодо здійснення когерентної зовнішньополітичної діяльності. Так, наголошуючи на необхідності збереження санкцій проти РФ, Україна продовжувала здійснювати торговельно-економічні та фінансові операції як з країною-агресором, так і, до останнього часу, з невідконтрольними територіями. Використовуючи антитерористичну риторику, держава вжила недостатньо заходів, аби в судовому порядку довести злочини та визнати збройні формування «ДНР» і «ЛНР» терористичними організаціями.

5. Неефективність Мінського процесу, невизначений правовий статус Мінських домовленостей, обмеженість у публічному просторі інформації про його перебіг і позицію української сторони. Зокрема, останні узгоджені дії РФ та квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР», спрямовані на проведення місцевих виборів на окупованих територіях за законодавством України, але з «паспортами ДНР/ЛНР», унеможливають виконання політичної частини Мінських домовленостей.

Така ситуація дезорієнтує населення України, військовослужбовців та співробітників органів сектору безпеки і оборони держави,

іноземних партнерів, погіршує імідж країни. Це не в останню чергу стимулювало хвилю невдоволення в суспільстві та слугувало поштовхом для громадської блокади лінії зіткнення в ОРДЛО.

Водночас очевидно, що **питання про доцільність та своєчасність рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ є лише епізодом змагання між провідними політичними силами за право пропонувати суспільству шляхи виходу з кризи та використовувати цю довіру для здійснення (захоплення) влади**. Тож варто назвати об'єктивні суспільно-політичні чинники, які дозволили піднести це питання на рівень прийняття державних рішень.

Попри несприятливе інформаційне супроводження усіма центральними телеканалами, громадська блокада стала відповіддю на тривале суспільне очікування рішучих дій щодо припинення війни на Донбасі та невдоволеність громадян ситуацією в регіоні.

Окрім того, слід визнати, що вагому роль у настроях на підтримку громадської блокади зіграло поширене уявлення про те, що війна вигідна уряду та олігархам. За даними опитування КМІС у грудні 2016 року, таку думку поділяли 65,5 % українців. До такого стану призвела, зокрема, непрозорість та непослідовність Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень про особливий режим перетину лінії розмежування, поява численних свідчень контрабанди, зловживань та змов між представниками української влади та сепаратистами.

Отже, головними складовими, які зумовлюють високу політичну мобілізацію громадян та їх готовність робити вибір на користь тих чи інших політичних сил залежно від їхньої позиції у питанні блокування, є брак позитивних зрушень, очікуваних суспільством та обіцяних владою після виборів 2014 року, загострення суспільного неприйняття корупції та бездіяльності влади на тлі суттєвого погіршення соціального становища більшості громадян, невизначеність держави у питаннях припинення війни з Росією.

ТППВ політично не вирішує гострих питань на Донбасі і не торкається основних причин протестної мобілізації громадян.

Основна політична загроза – **критичне зниження рівня довіри громадян до Уряду**, який раніше обіцяв зупинити падіння рівня життя. Аналогічної реакції слід також очікувати від освічених верств населення, яких переконували, що виконавчій владі вдалося знайти точки зростання, які не залежать від ситуації на сході. Саме ці верстви населення є найбільш мотивованими до протестної мобілізації в разі загострення політичної кризи.

Погіршення соціально-економічної ситуації у масовій свідомості буде й надалі пов'язуватися з іншими резонансними

суспільно-політичними подіями. Очевидно, що успішний приклад «узаконення» рішенням РНБО громадської блокади підштовхуватиме майбутніх протестувальників (як внутрішніх, так і інспірованих ззовні) до радикальних дій під іншими приводами з метою нав'язування органам державної влади своїх вимог.

Реакція Заходу

Повідомлення про рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ викликало в світі стриману негативну реакцію. Фактично зовсім не було схвальних оцінок згаданого кроку України. Висловлені оцінки коливаються від констатації необхідності продовження пошуків мирного шляху врегулювання конфлікту до критики такої дії з боку української влади. Причиною останньої є бажання не допустити порушення нестійкого статус-кво та нової ескалації конфлікту (яка де-факто вже спостерігається на лінії фронту – в рамках підвищення інтенсивності бойових дій під Авдіївкою, Маріуполем тощо).

Критичною виявилася реакція ФРН та Франції, які своїм досягненням вважають припинення (з їхньої точки зору) активних бойових дій на Донбасі в рамках Нормандського формату. Для німецького канцлера А. Меркель та французького президента Ф. Олланда Мінські угоди залишаються надзвичайно важливими через величезний політичний капітал, який вони вклали у переговорний процес щодо їх укладання.

15 березня 2017 року спікер Федерального зовнішньополітичного офісу Німеччини М. Шефер заявив з приводу документа РНБО, що «ми [Німеччина] не вважаємо, що рішення такого плану допоможе деескалації ситуації – натомість ми боїмося, що це матиме зворотний ефект». Стосовно дій проросійських сепаратистів Шефер заявив, що «це ніщо інше, як де-факто експропріація українського бізнесу з боку сепаратистських інституцій на Донбасі»⁸.

16 березня 2017 року на брифінгу речника МЗС Франції була зроблена заява про те, що ця країна «дуже стурбована рішенням українського уряду від 15 березня запровадити тимчасову блокаду перевезення товарів на схід країни»⁹.

⁸ Concern over secessionist tendencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2017/03_en/2017-03-15-ukraine-lage_en.html?nn=709674

⁹ Україна – Ситуація на Сході країни. Витяг з брифінгу речника МЗС Франції 16 березня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ambafrance-ua.org/Ukrayina-Situaciiya-na-Shodii-krayini>

У Сполучених Штатах Америки позиція нової адміністрації перебуває у стадії формування. Цим пояснюється стриманість заяв щодо української проблеми та їхня другорядність у межах порядку денного. 16 березня 2017 року в. о. офіційного представника Державного департаменту США М. Тонер заявив, що «ми [США] уважно стежимо за цією блокадою на сході України. Я просто хочу наголосити на важливості вирішення питання мирним шляхом і таким чином, що підтримує територіальну цілісність України в межах її міжнародно визнаних кордонів»¹⁰.

Голова представництва ЄС в Україні Х. Мінгареллі також зазначив необхідність урахування всіх обставин ухвалення рішення РНБО. «Ми усвідомлюємо, що протягом останніх днів сталися події, в результаті яких нинішня ситуація виглядає інакше, ніж було кілька тижнів тому. Зокрема, мова йде про захоплення так званими сепаратистами українських підприємств»¹¹.

Інші гравці, у т. ч. традиційні союзники та партнери України, не коментували ситуацію, вважаючи за потрібне взяти паузу для аналізу подальшого розвитку подій.

Українська реакція на заяви та позицію західних партнерів має враховувати такі фактори.

1. Рішення РНБО формально ухвалене всупереч п. 8 Комплексу заходів з виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 року, згідно з яким Україна бере на себе зобов'язання з відновлення соціально-економічних зв'язків з неконтрольованими нею територіями.

2. Західні партнери визнають (прямо чи опосередковано), що протягом останніх місяців Російська Федерація та проросійські бойовики здійснили декілька серйозних деструктивних кроків, які підривають фундамент мирного процесу (визнання документів ОРДЛО указом В. Путіна 18 лютого 2017 року, введення «зовнішнього управління» щодо українських підприємств, наказ ватажка бойовиків Захарченка від 13 березня 2017 року про встановлення на лінії зіткнення «державного кордону»).

3. Без належного дипломатичного та інформаційного супроводження факт прийняття рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ як відповідь на тривалу неофіційну громадську блокаду матиме негативний вплив на міжнародний імідж України.

¹⁰ Department Press Briefing – March 16, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2017/03/268492.htm>

¹¹ Посол ЄС : рішення СНБО о блокаде Донбасса удивило Евросоюз [Електронний ресурс] / ИА Новости Украина. – Режим доступу : http://rian.com.ua/world_news/20170316/1022307647.html

В наших партнерів може скластися враження про слабкість центральної влади в державі, яка не тримає ситуацію під контролем та змушена йти на поводу у «вулиці».

4. Україна отримує додаткові аргументи для впливу на позиції країн Заходу, які заявляють про втрати від санкцій щодо торгівлі з Російською Федерацією. Країна розірвала майже всі зв'язки з агресором і зазнає величезних економічних збитків, проте не збирається відмовитися від Мінського процесу.

«Вікно» маніпуляції для Кремля

Громадську блокаду, організовану в Україні окремими політичними силами та групами активістів, Російська Федерація використала як чергову маніпуляцію **у контексті реалізації власних стратегічних інтересів**. Зокрема, з огляду на безрезультатність спроб перекласти на Київ відповідальність за фактичний зрив плану мирного врегулювання згідно з Мінськими домовленостями, Москва перестала підтримувати ілюзію готовності «повернути» окуповані території до складу України.

Натомість був запущений механізм заморожування конфлікту та перетворення окупованої території на внутрішній ресурс Росії. Йдеться, зокрема, про:

– **демографічний ресурс**, а саме: працездатне населення з навичками промислового виробництва, готове до низькооплачуваної роботи на підприємствах регіону, а також до трудової міграції у внутрішні райони РФ;

– **виробничий ресурс**, а саме: індустриальний потенціал Донбасу, який частково вивозиться на територію РФ, частково використовується на місці у пов'язаних з російськими підприємствами виробничих циклах, частково утилізується;

– **воєнно-мобілізаційний ресурс**, а саме: військові підрозділи, сформовані на окупованих територіях з місцевого населення, що отримали досвід ведення реальних бойових дій та мають мотивацію до продовження насильства.

Причини, які спонукали керівництво РФ стати на шлях фактичної інтеграції ОРДЛО, мають внутрішній та зовнішньополітичний характер. Йдеться про:

• необхідність підтримувати високий градус **патріотичних настроїв** у російському суспільстві напередодні президентських виборів 2018 року;

• **брак внутрішніх ресурсів** розвитку Росії (демографічних, виробничих, технологічних), що в умовах ізоляції є критичним фактором;

- необхідність формування нової **силової опори** режиму Путіна проти внутрішніх і зовнішніх ворогів (на заміну чеченським, осетинським бойовикам, надійність яких викликає сумніви);

- втрата надій на швидке **примирення із Заходом** (зокрема, в особі Д. Трампа та його адміністрації);

- прагнення створити плацдарм для подальшого **наступу на українську державність** шляхом створення прецеденту реінтеграції частини українського населення до складу імперії.

Таке рішення Кремля пов'язане для російського керівництва з кількома ризиками. Це:

- негативна реакція зовнішньополітичних партнерів (передусім ЄС і США);

- відповідальність за економічне і соціальне становище на окупованих територіях (зростання витрат);

- збереження зони нестабільності та насильства в безпосередній близькості від кордонів РФ.

Економічні наслідки інтеграції території ОРДЛО та її виробничого потенціалу для РФ можуть бути окреслені таким чином.

1. Шляхом використання підставних підприємств РФ може підтримати роботу контрольованих окупаційною владою підприємств, зокрема тих, що мають російський капітал, уже були включені у російські маркетингові ланцюги та можуть легально продавати власну продукцію. Ця підтримка буде досить обмеженою і не стримуватиме тенденцію до згорання виробництв російських олігархів в Україні. Однак вона вплине на прибутковість об'єктів і наповнення окупаційного бюджету та, відповідно, зменшить тягар російських окупаційних видатків загалом. Для України, зокрема, зростатимуть ризики посилення конкурентного тиску РФ на міжнародному ринку чорних металів.

2. Ймовірно є розширення експорту вугілля в Україну (незалежно від його походження) та опосередковане наповнення бюджету окупованих територій за цей рахунок. Як свідчить вітчизняний досвід імпортозаміщення у вугільній сфері, Україна не здатна швидко й адекватно забезпечити відповідне альтернативне постачання (у 2016 році імпорт вугілля з РФ лише зростав).

3. Слід очікувати розширення збуту продовольчих товарів РФ за рахунок освоєння ринку ОРДЛО. Звуження товарообороту ОРДЛО з Україною негативно позначиться на діяльності малих, часто продовольчих, підприємств. Високою є ймовірність зростання цін на продукти, завезені з РФ, що поживить діяльність малих російських підприємств у прикордонній зоні.

4. РФ не уникне зростання соціальних зобов'язань перед місцевим населенням. Навіть за умови збереження Україною підтримки мешканців ОРДЛО у пенсійному забезпеченні, Росія нестиме тягар підтримки працюючого населення та компенсації очікуваного зростання цін, аби запобігти зростанню соціального невдоволення.

Загалом, за експертними оцінками, пряма вигода РФ від нової економічної ситуації за сприятливих зовнішніх умов і збереження кадрів на підприємствах не перевищить 30–50 % втрат України (0,6–0,9 млрд дол. США). При цьому зростуть соціальне навантаження та напруженість серед працюючого населення (до 280 тис. осіб плюс їхні сім'ї).

Слід очікувати, що нейтралізувати зазначені ризики і загрози Росія спробує в такий спосіб.

1. Фіксації офіційного статусу «ДНР»/«ЛНР» органами влади РФ, швидше за все, не відбудеться. Неконтрольована, невизнана територія буде інтерпретуватися як результат внутрішнього українського громадянського конфлікту, а міжнародне співтовариство заохочуватимуть та зацікавлюватимуть у здійсненні Росією хоч якогось контролю над контрабандою, криміналом і соціально-економічними процесами у цій «сірій» зоні. Можливо, що з цією метою будуть легалізовані російські «миротворці».

2. Відповідальність за зрив плану реінтеграції ОРДЛО до складу України буде покладено на саму Україну. Відповідні російські меседжі полягатимуть у тому, що Київ не виконав політичних зобов'язань згідно з Мінськими домовленостями, а ТППВ виявило, що Україна вороже ставиться до населення окупованих територій, є внутрішньо конфліктною, не здатною контролювати збройні угруповання та радикальних націоналістів на власній території, свідомо руйнує економічні зв'язки та виробничий потенціал регіону. Перший заступник голови комітету Держдуми з транспорту В. Єфімов уже порівняв дії української сторони з методами Третього рейху щодо блокади Ленінграда у 1941 році¹².

Отже, Росія виконує гуманітарну місію порятунку місцевого населення від агресії з боку України та спровокованих українською стороною соціально-економічних проблем.

3. Для забезпечення контролю над ситуацією та використання місцевих сировинних і виробничих ресурсів будуть залучені бізнес-структури і кадровий потенціал тих членів команди Януковича, які виїхали до Росії. Натомість вплив структур СКМ та ІСД буде мінімізований, або ж їхні представники будуть змушені працювати за російськими схемами.

¹² В Госдуме сравнили транспортную блокаду Донбасса с методами Гитлера [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lenta.ru/news/2017/03/17/svoi_metod/

4. Населенню окупованих територій будуть прищеплювати лояльне ставлення до дій російського керівництва. Поширять меседжі, що Росія не може офіційно визнати «ДНР»/«ЛНР», оскільки вже перебуває під санкціями за приєднання Криму. Не може РФ і взяти на утримання таку велику кількість населення, що не є громадянами РФ, хоча вони й залишені власною державою напризволяще (радше за все, з цього приводу будуть ініційовані численні судові позови фізичних осіб до України). Натомість РФ надасть широкі можливості місцевому населенню для працевлаштування, здобуття освіти, служби у збройних формуваннях.

5. Слід очікувати створення силовими органами РФ своєрідного санітарного кордону, що дозволить локалізувати бойовиків на території ОРДЛО. Можливе також використання досвіду переходу від війни до миру, здобутого РФ після фази активних бойових дій на Кавказі.

Макроекономічні наслідки

Протягом 2014–2016 років українська економіка загалом адаптувалася до втрати внаслідок гібридної агресії п'ятої частини економічного потенціалу та продемонструвала зростання: реальний ВВП України у 2016 році зріс на 2,3 %.

Внаслідок окупаційних дій економічний механізм Донбасу зазнав вагомих виробничих, інфраструктурних та трудових втрат. Соціально-економічна динаміка окупованих районів формується в умовах істотного пошкодження економічної та екологічної інфраструктури, демонтажу виробничих фондів та їх подальшого вивезення до РФ, встановлення рубльової зони обігу, скасування української юрисдикції для суб'єктів економічних відносин на цих територіях тощо. Це зумовлює на окупованих територіях ***перманентну економічну кризу, принципово дотаційний характер економічної діяльності, несаможиттєвість та залежність від зовнішніх ресурсних джерел і ринків збуту, техніко-технологічну відсталість та нестачу інвестицій.***

***Довідково.** До окупації окремих районів Донецька та Луганська області традиційно відігравали важливу роль у забезпеченні зовнішньоекономічної безпеки України. Потужний промисловий конгломерат на базі цих областей формував у 2010–2011 рр. третину вітчизняного експортного потенціалу (32,0–34,7 % сукупного товарного експорту), споживаючи при цьому лише*

6,9-7,7 % сукупного товарного імпорту країни. Додатне зовнішньоторговельне сальдо цього регіону в 2011 р. сягало 17,3 млрд дол. США.

Військова агресія РФ та подальша окупація окремих районів завдали значних збитків українській економіці, що мало вияв у рекордному скороченні регіональної експортної торгівлі.

Значна кількість промислових підприємств в умовах окупації цієї території перебувала під українською юрисдикцією, що певною мірою компенсувало негативні фактори припинення постачання сировини для українських підприємств, у т. ч. експортоорієнтованих.

***Довідково.** Спад експорту Луганської і Донецької областей був зафіксований ще у 2012 році. Так, досягнувши рекордних експортних результатів у 2011 році (експорт Донецької області досягав 17,2 млрд дол. США, Луганської – 6,5 млрд дол. США), вже до кінця 2013 року ці області скоротили експортні поставки товарів на 27,8 % та 45,5 % відповідно (рис. 1), а їхня частка у сукупному експорті скоротилася до 25,2 %.*

В умовах окупації у 2014–2016 роках відбулося найбільше падіння обсягів товарного експорту з цих областей. Якщо у 2014 році Донецька область втратила третину експортної виручки, то вже у 2015 році втрати додатково сягнули 56,0 %. Для Луганської області втрати були ще більшими: 46,3 % та 86,5 % у 2014 році та 2015 році відповідно. Загалом за підсумками 2016 року цей регіон втратив 75,8 % товарного експорту.

Нині у підконтрольних Україні районах Донецької і Луганської областей фіксується відносна стабілізація обсягів зовнішньої товарної торгівлі. За підсумками 2016 року, тут досягнуто рівноважного «дна» падіння обсягів зовнішньої торгівлі. Відносно рівня 2015 року експорт регіону скоротився лише на 2,3 %, а в сукупному товарному експорті залишився на рівні 10,6 %. А от дані в розрізі областей: Луганщина у 2016 році навіть наростила експортні поставки (на 69 %, до 435,5 млн дол. США), тоді як експорт Донецької області скоротився незначно, на 7,2 %, і становив 3,4 млрд дол. США.

Як наслідок, формується сприятливе середовище для закріплення російського домінування і перетворення окремих районів Донецької і Луганської областей на плацдарм подальшої гібридної

російської експансії в Україну, що є фундаментальним ризиком для національної та економічної безпеки України.

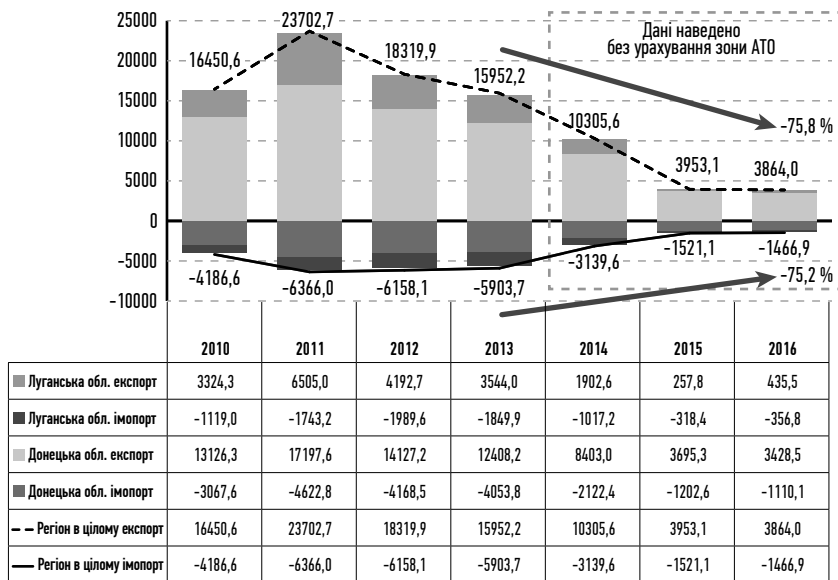


Рис. 1. Динаміка зовнішньоторговельного товарообороту Донецької та Луганської областей у 2010–2016 рр., млн дол. США

Джерело: дані Митної статистики ДФСУ.

Водночас при оцінці негативних/позитивних економічних наслідків ТППВ як інструменту протидії гібридним загрозам національній безпеці важливо уникнути однобічності та гіперболізації. **Суть економічні аспекти тут є другорядними питаннями відносно ціннісних проблем відновлення українського суверенітету**, а також формування відповідей на зміну тактики гібридної агресії РФ, яка здійснюється в ОРДЛО.

З економічної точки зору, навіть попри важкі наслідки гібридної агресії, в Україні зберігається вагомий нереалізований потенціал зростання. Виключно в економічному аспекті, ефективність територій не залежить від їх масштабу, а визначається продуктивністю використання на них праці й капіталу. Саме тому **ТППВ не варто зводити до економічного детермінізму**. Тим більше, що можливе зменшення очікуваних темпів зростання економіки України у 2017 році з 2,8 % до

1,9 %¹³ не слід відносити виключно на рахунок ТППВ, оскільки економіка ОРДЛО не є одним з основних локомотивів розвитку української економіки.

Потенційно основні втрати від обмеження економічних зв'язків з українськими підприємствами на непідконтрольних територіях торкнуться українського експорту. Реальні кумулятивні втрати України від запровадження тимчасових обмежень щодо непідконтрольних районів Донецької та Луганської областей проявляться у III кварталі 2017 року. Схожа ситуація була в розрахунках втрат від анексії АР Крим і першого року окупації окремих районів Донбасу (відносно незначне скорочення сукупного експорту в 2014 році і реальний провал 2015 року).

Загалом **втрати від ТППВ за інших незмінних умов не є надмірно критичними для економіки України та підконтрольних їй територій Донбасу**. Як зазначалося вище, підприємства в Україні та на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей вже на сьогодні загалом адаптувалися до автономної діяльності, про що свідчать дані товарного експорту в 2016 році. Оціночно¹⁴ втрати зовнішньої торгівлі у 2017 році можуть становити біля 1–1,5 млрд дол. США внаслідок скорочення експорту із Донецької та Луганської областей та біля 2,8–4,1 % скорочення українського товарного експорту.

Поглиблення процесів переведення економічної інфраструктури ОРДЛО в орбіту фактичного впливу РФ посилить загрозу для ширшого кола держав, у т. ч. країн ЄС. Збільшення «сірої» економічної зони на кордоні з Україною, маргіналізація економіки регіону, нарощування потоку контрабандної та контрафактної продукції – усе це залежно від масштабів явища, вже формує осередок перманентної загрози для економіки європейських країн. Це потребуватиме опрацювання нового формату колективної економічної безпеки України з ЄС, вагому роль в якій може відігравати Україна.

Ризики для реального сектору

Реальний сектор економіки України почав поступово виходити із кризового стану. Після тривалого падіння **промислового виробництва**, що поглиблювалося протягом 2012–2015 років,

¹³ Національний банк переглянув попередні макроекономічні прогнози з урахуванням ефекту торговельної блокади ОРДЛО. Прес-реліз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=45461006&cat_id=55838

¹⁴ За оцінками НІСД.

у 2016-му зафіксовано його зростання на рівні 2,8 %. Найбільшим воно було у виробництві коксу та продуктів нафтоперероблення (8,7 %), виробництві гумових, пластмасових виробів та неметалевої продукції (8,5 %), металургії (6,8 %).

Імовірним наслідком ТППВ стане погіршення показників роботи саме тих галузей реального сектору, що продемонстрували найбільше зростання за підсумками 2016 року, – металургії та виробництва коксу. Їх підприємства переважно розташовані на території Донбасу (як на підконтрольних українському уряду, так і на неконтрольованих територіях ОРДЛО) та тісно пов'язані між собою виробничими ланцюгами. За таких умов у 2017 році Україні складно буде зберегти та наростити позитивні темпи розвитку реального сектору.

Передумови для ухвалення рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо ТППВ, які вже мали відчутні наслідки для реального сектору економіки України, були такими.

1. Втрата контролю, зупинення роботи та фізичне знищення промислових підприємств, розташованих на території ОРДЛО, що до ТППВ залишалися у правовому полі України.

Довідково. Повністю припинили свою діяльність ключові підприємства групи «Індустріальний союз Донбасу» – ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» і ПАТ «Алчевський коксохімічний завод», на яких зупинено виробництво чавуну, сталі, прокату та металургійного коксу¹⁵.

Група СКМ після вимоги бойовиків перереєструвати підприємства у самопроголошених республіках припинила роботу ПАТ «Єнакієвський металургійний завод» (включно з Макіївським філіалом ПАТ «Макіївський металургійний завод»), ПАТ «Єнакієвський коксохімпром», ПАТ «Харцизький трубний завод», ПАТ «Комсомольське рудоуправління», ПАТ «Краснодонвуїлля», ПАТ «Донецьккокс», спільного українсько-швейцарського підприємства ТОВ «Метален» та ПАТ «Докучаєвський флюсодоломітний комбінат»¹⁶.

¹⁵ Офіційна заява Корпорації «ІСД» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.isd.com.ua/ua/press/releases/article.html?id=1257>

¹⁶ Група СКМ заявляє про повну втрату контролю над усіма активами Групи, що розташовані на тимчасово неконтрольованих територіях Донецької та Луганської областей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scm.com.ua/uk/media-centre/news/view/2598>

Захоплення українських підприємств було визнане самопроголошеними республіками: 2 березня 2017 року було опубліковане «офіційне повідомлення» «Перечень предприятий и учреждений, на которых вводится временная администрация». До переліку, зокрема, увійшли такі промислові підприємства: філіал «Металургійний комплекс» ПрАТ «Донецьксталь» – металургійний завод, ПАТ «Макіївкокс», ПАТ «Ясинівський коксохімічний завод», ПАТ «Єнакієвський металургійний завод», Макіївський філіал ПАТ «Єнакієвський металургійний завод», ПАТ «Харцизький трубний завод», ПАТ «Комсомольське рудоуправління», ПАТ «Ер Лікід», ПАТ «Єнакієвський коксохімпром», ПАТ «Концерн Стирол», ПАТ «Донецьккокс», ПАТ «Докучаєвський флюсодоломітний комбінат», Донецький електротехнічний завод, ПрАТ «Донецьксталь – металургійний завод Донецьк». Всупереч заявам бойовиків щодо переорієнтації виробництва на цих підприємствах на російський ринок, багато з них припиняють свою роботу та розграбовуються¹⁷.

2. Руйнування виробничих ланцюгів та зупинення роботи підприємств, розташованих на підконтрольних Україні територіях, внаслідок обмеження доступу до виробничих ресурсів.

Довідково. Після припинення роботи коксохімічних підприємств в Україні виникла критична ситуація щодо забезпечення металургійних підприємств коксом. Так, на межі зупинення перебуває ПАТ «Дніпровський металургійний комбінат». Брак дефіцитного коксівного вугілля тільки на ПАТ «Азовсталь» та ММК ім. Ілліча може спровокувати зупинку частини доменних печей та падіння виробництва мінімум на 20 %. За оцінками експертів, за такого сценарію загальне скорочення обсягу виробництва української металопродукції становитиме близько 4 млн тонн на рік. Сукупне зниження валютної виручки може досягти 53 млрд грн валютного еквіваленту на рік, з яких 22 млрд грн припадуть на «Азовсталь» і ММК ім. Ілліча¹⁸. Крім того, падіння виробництва у металургії неминує спровокує

¹⁷ Отжатые боевиками предприятия на Донбассе остановились [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minprom.com.ua/news/226572.html>

¹⁸ Мариупольські підприємства просять владу припинити залізничну блокаду зони АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.depo.ua/ukr/money/mariupolski-pidpriyemstva-prosyat-vladu-pripiniti-zaliznichnu-blokadu-zonitao-20170217521877>

негативні наслідки для тих галузей машинобудування, які споживають метал і нині переживають не найкращі часи після закриття російських ринків.

3. Ослаблення експортного потенціалу національної економіки, наслідками чого можуть стати зростання дефіциту платіжного балансу та коливання валютного курсу.

***Довідково.** У 2015–2016 роках, попри суттєве падіння обсягів експорту металургійної продукції, її частка у структурі товарного експорту України залишалася найбільшою і становила 24,8 % та 22,9 % відповідно. Падіння виробництва у галузі може призвести до подальшого стрімкого скорочення експортних потоків, спровокувати валютні ризики та втрату Україною традиційних ринків збуту, які може зайняти найбільший конкурент на цих ринках – Російська Федерація.*

Негативні тенденції в експортній діяльності також посилюватимуться внаслідок імовірного загострення торговельної війни з РФ, адже вже зараз розгорнулася полеміка щодо необхідності повного блокування всіх торговельних потоків між РФ і Україною як логічного продовження ТППВ з ОРДЛО. Зазначимо, що у 2016 році частка РФ в українському експорті товарів машинобудування становила 24,1 %, металургії – 11,9 %, хімічної та нафтохімічної продукції – 39,0 %.

4. Зростання внутрішніх цін на промислову продукцію внаслідок подорожчання електроенергії для промислових підприємств, спричинене дефіцитом вугілля.

***Довідково.** 23 березня 2017 року НКРЕКП у зв'язку з рішенням РНБО України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введеного в дію Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017, щодо припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей планує внести зміни до постанови НКРЕКП від 20 грудня 2016 року № 2326 «Про затвердження прогнозованої оптової ринкової ціни на 2017 рік». Відповідно з 1 квітня 2017 року оптова ринкова ціна (ОРЦ) на електроенергію для промислових підприємств має зрости на 1 % від*

діючого у березні поточного року рівня ОРЦ – з 1341,57 грн за 1 МВт/год до 1354,98 грн за 1 МВт/год (без ПДВ)¹⁹.

5. Погіршення спроможності транспортної галузі забезпечити потреби економічного зростання країни, зменшення конкурентоспроможності національної транспортної системи, подальша втрата транзитного потенціалу та логістичних зв'язків.

Значні пошкодження транспортної інфраструктури, утворення розривів в транспортній мережі ускладнюють вивезення продукції з промислових регіонів Донбасу для потреб інших галузей економіки, створюють загрозу зростання цін внаслідок додаткових витрат на транспортування або роблять таке транспортування нерентабельним.

Довідково. Через блокування залізничних ділянок Шипилове – Світланове, Курдюмівка – Бахмут-2 та Фенольна – Кривий Торець ДП «Донецька залізниця» зазнало 53,5 млн грн збитків, а українські ТЕЦ та ТЕС не отримали майже 240 тис. тонн енергетичного вугілля²⁰. Повне припинення переміщення вантажів унеможливило транзитні перевезення територією ОРДЛО та створює загрозу зупинки ДП «Маріупольський торговельний порт» через відсутність поставок коксу з Авдіївського коксохімічного комбінату до МК «Азовсталь» та ММК ім. Ілліча, які є основним джерелом вантажів для цього порту. Відтак втрати вантажопереробки ДП «Маріупольський торговельний порт» можуть сягнути 5,5 млн тонн (з них 4 млн тонн – металів та металевих виробів); 3,5 тис. працівників порту залишаться без роботи²¹.

Певна кількість металевої продукції постачалася з українських підприємств, розташованих в ОРДЛО, до ДП «Маріупольський торговельний порт» перегonom Волноваха – Комиш-Зоря, який у 2016 році було реконструйовано, а його пропускна

¹⁹ Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг / Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nerc.gov.ua/?news=5839>

²⁰ Через блокування руху поїздів на Донбасі Україна не отримала майже 240 тис. тонн енергетичного вугілля, а галузь зазнала 53,5 млн грн збитків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/445344/

²¹ Маріупольські підприємства просять владу припинити залізничну блокаду зони АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.depo.ua/ukr/money/mariupolski-pidpriyemstva-prosyat-vladu-priviniti-zaliznichnu-blokadu-zoniat-20170217521877>

спроможність збільшена у 2,5 рази²². Припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей зупинить і цей вантажопотік.

Попри відсутність на сьогодні точних оцінок збитків, спричинених громадською блокадою, вже зараз зрозуміло, що масштаб негативних наслідків від ТППВ буде суттєвим. Лише у металургійній промисловості, за оцінками Федерації металургів України, скорочення загрожує 45 тис. працівникам, з яких 25 тис. працюють на контрольованій українською владою території. Втрати від експортної виручки більшість аналітиків оцінюють в 1,5–2 млрд дол. США²³.

Але цей негативний ефект ТППВ може бути значною мірою компенсований за рахунок інших чинників, насамперед – більш сприятливої цінової кон'юнктури на зовнішніх ринках для товарів українського експорту (металів, залізної руди, зернових), ніж прогнозувалося раніше. За оцінками НБУ²⁴, чистий позитивний ефект економічного зростання від сприятливої ситуації на зовнішніх ринках становитиме приблизно 0,4 в. п.

Фінансові втрати держави

Економічні втрати реального сектору на окупованих територіях неминуче призведуть до фінансових втрат. Загрози, що вже виникли внаслідок громадської блокади і ще виникнуть через припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення, негативно впливатимуть на фінансову систему, що зумовить погіршення стану фінансової безпеки держави в бюджетній, борговій, валютній та банківській сферах.

***Довідково.** За даними Держстату, у 2016 році Україна отримала майже 7,9 млрд дол. США валютної виручки від підприємств чорної металургії, що на 11,8 % менше показника 2015 року (9,0 млрд дол). Їх питома вага в загальному експорті*

²² «Укрзалізниця» завершила реконструкцію ділянки Комиш-Зоря – Волноваха під Маріуполем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/general/382146.html>

²³ Зливаємо [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zlivaємо-.html>

²⁴ Прес-реліз НБУ від 21.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=45461006&showTitle=true

держави скоротилася на 1,8 в. п. – з 23,6 % у 2015 році до 21,8 % у 2016 році²⁵. На великих підприємствах на непідконтрольних територіях працювали понад 150 тис. громадян України, які сплачували податки, у т. ч. військовий збір²⁶.

Німецька група радників в Україні оцінила втрати української економіки від блокади переміщення товарів через лінію розмежування на Донбасі у 1,6 % ВВП. Зазначається, що загалом «з макроекономічного погляду, це, безсумнівно, шок для країни», інакше МВФ не переносив би питання виділення наступного траншу кредиту за програмою EFF, але «це не катастрофа»²⁷.

Бюджетна безпека. Нині основними загрозами для фіскальної системи від ТППВ є:

1. Втрата доходів Державного бюджету України, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей.

Довідково. Податкові надходження до бюджетів України всіх рівнів та кількість платників на тимчасово неконтрольованих територіях під тиском окупаційної влади впродовж трьох років АТО скорочувалися. Здійснення фактичних фіскальних перевірок контролюючими органами було фізично неможливе. Суми податкових надходжень з окупованих територій, за різними експертними оцінками, суттєво різнилися – від 1,5 млрд грн до 36 млрд грн, що стало об'єктом інформаційних маніпуляцій для створення панічних настроїв у суспільстві.

Останніми днями ЗМІ найчастіше називають цифру 1,5 млрд грн, що, на нашу думку, є заниженою. Офіційно відомо, що тільки підприємства Групи Метінвест фінансово-промислової групи СКМ, фізично розташовані на неконтрольованій

²⁵ Товарна структура зовнішньої торгівлі у 2016 році [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt1216_u.htm

²⁶ Перелік товарів, які буде дозволено переміщувати через лінію зіткнення, стосуватиметься гірничо-металургійного комплексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/perelik-tovariv-yaki-bude-dozvoleno-peremishhuvatycherez-liniyu-zitknennya-stosuvatymetsya-girnycho-metalurgijnogo-kompleksu-vchernysh/>

²⁷ Німецькі радники оцінили втрати української економіки від блокади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/німецькі-радники-оцінили-втрати-української-економіки-від-блокади/a-38058592>

і перереєстровані на контрольованій території, за 2016 рік перерахували до українських бюджетів різних рівнів близько 1,4 млрд грн²⁸.

За офіційними даними Служби безпеки України, підприємцями, які зареєстровані на контрольованій території України та мають виробничі потужності в ОРДЛО, до Державного бюджету України сплачено податків: за 2015 рік – 19 570,9 млн грн; за 2016 рік – 31 640,8 млн грн, у т. ч. військового збору – 777,4 млн грн²⁹.

За оцінками Міністерства фінансів України, втрати податків і зборів становитимуть:

- податку на доходи з фізичних осіб (зараховується до місцевих бюджетів) – від 1226,6 млн грн до 1782,3 млн грн (за оптимістичним та песимістичним сценарієм відповідно);

- податку на прибуток підприємств – від 714,0 млн грн до 1188,0 млн грн;

- ПДВ та коштів на його відшкодування – від 722,4 млн грн до 1092,0 млн грн;

Підприємства на окупованій території, які сплачували податки до бюджетів України, були перереєстровані в основному на підконтрольній території Донецької (переважно у містах Краматорську та Маріуполі) та Луганської областей (м. Северодонецьк). Так звані націоналізовані окупаційною владою з 1 березня ц.р. підприємства сплачували податки на фонд оплати праці, який включав місцевий ПДФО. Відтак із запровадження ТППВ нагальною потребою стане збільшення фінансової підтримки місцевих бюджетів двох частково окупованих областей у формі трансфертів з Державного бюджету України, що призведе до навантаження на основний фінансовий фонд держави.

Попередня оцінка втрат може бути здійснена на основі екстраполяції даних Державної фіскальної служби України про 35 основних платників податків за 2016 рік. Так, за інших незмінних умов, бюджетні втрати від ТППВ становитимуть близько 8 млрд грн, в т. ч. 4,3 млрд грн надходжень до Державного бюджету України та

²⁸ Група Метінвест заявляє про втрату контролю над діяльністю своїх підприємств на тимчасово неконтрольованій території України [Електронний ресурс] / СКМ. – 15.03.2017. – Режим доступу : <http://www.scm.com.ua/uk/media-centre/news/view/2597/>

²⁹ Заява СБУ щодо блокування руху залізничного транспорту до та з окремих районів Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/2627#sthash.dSmAYrQZ.7lKzBC5v.dpuf>

2,1 млрд грн – до місцевих бюджетів, а також 1,5 млрд грн єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

2. Втрата надходжень єдиного соціального внеску з відповідним зростанням дефіциту Пенсійного фонду України. Дефіцит коштів фонду щорічно компенсується з Державного бюджету України і на 2017 рік запланований на рівні 141,3 млрд грн.

***Довідково.** При зменшенні фонду оплати праці підприємств, які здійснювали свою діяльність на окупованій території, обсягом від 6,3 млрд грн до 9,14 млрд грн згідно з різними сценаріями розвитку подій, надходження від ЄСВ можуть скоротитися на 1,4–2 млрд грн відповідно. Втрата ресурсу означатиме, що доведеться запроваджувати компенсаційний механізм для покриття втрат Пенсійному фонду України. Ймовірно, покриття коштів буде відбуватися за рахунок коштів державного бюджету, що зумовить додаткове навантаження на головний кошторис держави. У звіті Управління з координації гуманітарних питань Організації Об’єднаних Націй зазначено, що блокування залізничних шляхів «викликає зростаюче занепокоєння, тому що це може посилити вже існуючу вразливість, спричинити за собою гуманітарні наслідки і соціальну напруженість»³⁰.*

3. Зниження ймовірності стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд грн із переведенням його до категорії безнадійного.

***Довідково.** Донецька область. За даними річних звітів Головного управління Державної фіскальної служби України у Донецькій області³¹ (без урахування великих платників податків), станом на 01.01.2016 р. податковий борг до зведеного бюджету становив 4656,3 млн грн; станом на 01.01.2017 р. – 4514,3 млн грн, у т. ч. до державного бюджету – 2968,8 млн грн. Найбільшу питому вагу в загальній сумі боргу займають: ПДВ – 1782,3 млн грн (39,5 %), податок на прибуток – 721,4 млн грн (16,0 %) та плата за землю – 815,8 млн грн (18,0 %).*

³⁰ В ООН розповіли про наслідки блокади Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apostrophe.ua/ua/news/society/accidents/2017-02-14/v-on-rasskazali-o-posledstviyah-blokady-donbassa/86886>

³¹ Звіт про виконання плану роботи Головного управління ДФС у Донецькій області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 02.02.2017. – Режим доступу : <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/284021.html>

Луганська область³². Податковий борг станом на 01.01.2016 р. до зведеного бюджету становив 1310,0 млн грн, у т. ч. до державного бюджету – 765,0 млн грн, до місцевих бюджетів – 545,0 млн грн. Податковий борг станом на 01.01.2017 р. до зведеного бюджету зріс і сягнув 1401,6 млн грн. Основні суми боргу обліковуються за підприємствами, які розташовані на непідконтрольній українській владі території, – 1036,8 млн грн, або 74 % від його загальної суми.

Причинами виникнення боргу насамперед були порушення економічних зв'язків через часткову окупацію території областей, знищення та/або пошкодження активів, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію.

4. Зростання видатків бюджету на соціальне забезпечення переміщених осіб, які переїдуть на підконтрольну територію для пошуку роботи.

Довідково. Станом на 20.03.2017 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, на облік взято 1 607 664 переселенців, або 1 293 719 сімей з Донбасу і Криму³³. У Державному бюджеті України кошти на підтримку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) передбачені за бюджетною програмою «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Обсяг фінансування програми був значним, зокрема:

– у 2014 році – 357,1 млн грн, або на 30 % менше плану (510,0 млн грн);

– у 2015 році – 3317,6 млн грн, або на 1,3 % менше плану (3360,0 млн грн);

– у 2016 році – 3161,7 млн грн, або на 1,5 % менше плану (3210,2 млн грн);

³² Звіт про виконання Плану роботи Головного управління ДФС у Луганській області на 2016 рік [Електронний ресурс] / Головне управління ДФС у Луганській області. – 09.03.2017. – Режим доступу : <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/288761.html>

³³ Обліковано 1 607 664 переселенців [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу : <http://www.msp.gov.ua/news/12738.html>

– у 2017 році – передбачене бюджетне фінансування на рівні 3263,7 млн грн.

За умов збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок ТППВ у 2017 році виникне додаткова потреба у збільшенні фінансування відповідної бюджетної програми.

5. Зростання видатків бюджету у зв'язку з можливою зміною валютного курсу.

Об'єктивним наслідком економічної блокади підприємств на окупованій території стане зростання валютного курсу, яке відбудеться під тиском зменшення обсягів експорту металопродукції, зростання імпорту вугілля антрацитових марок для енергетики та коксу – для металургійних комбінатів, а також зниження обсягів надходження іноземних інвестицій. При зміні обмінного курсу збільшаться і видатки бюджету на обслуговування державного боргу. За «оптимістичним сценарієм, що передбачає зростання курсу до кінця року на 3 грн/дол., мінімальна потреба на погашення боргу, його обслуговування, виконання боргових і гарантійних зобов'язань держави може становити 1,7–2,5 млрд грн»³⁴.

Боргова безпека. У контексті останніх подій на Донбасі, пов'язаних із блокуванням ОРДЛО, варто виокремити такі загрози борговій безпеці України.

1. Зростання бюджетного ризику в сфері управління державним боргом, зумовленого необхідністю покриття дефіциту бюджету за рахунок запозичень. За оцінками НБУ, ТППВ з ОРДЛО може зумовити сповільнення темпів економічного зростання, зокрема прогнозується зменшення реального ВВП на 2017 рік з 2,8 % до 1,9 %. У цьому разі для збалансування бюджету можуть бути здійснені додаткові запозичення.

2. Можливість зміни структури державного боргу з подальшим збільшенням його питомої ваги, номінованої в іноземній валюті. Відповідно до критеріїв МВФ для країн, що розвиваються, зокрема для України, в структурі боргу частка запозичень, номінованих в іноземній валюті, понад 60 % є критичною межею. На 28.02.2017 р. (за даними Міністерства фінансів України³⁵) питома вага державного

³⁴ МВФ просить уточнити: у Кабміну є перші розрахунки фінансових втрат від блокади ОРДЛО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daily.rbc.ua/rus/show/kabmina-pervye-raschety-finansovyh-poter-1489960462.html>

³⁵ Статистичні матеріали щодо боргу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystichni-materialy-shchodo-derzhavnohota-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statistichna-informacija-schodo-borgu

боргу в іноземній валюті становила 68,98 % та в національній валюті – 31,02 %, а на кінець 2017 року (згідно з попередніми розрахунками) ці показники становитимуть 71,1 % та 28,9 % відповідно³⁶. У випадку посилення девальваційних процесів небезпечні диспропорції можуть збільшуватись та зумовлювати зростання видатків уряду на обслуговування боргу.

За оптимістичного сценарію (за оцінками НБУ), девальвація національної валюти може бути мінімізована при використанні компенсаторних механізмів з пом'якшення впливу ТППВ на валютний ринок. Зокрема, у разі часткового зменшення обсягу міжнародних резервів (із прогнозованих у січні 21,3 млрд дол. США до 20,8 млрд дол. США на кінець 2017 року) внаслідок скорочення обсягів купівлі іноземної валюти на міжбанківському ринку курсові коливання будуть незначними³⁷. За таких умов валютний ризик на загальний обсяг державного боргу та на його структуру в розрізі валют суттєво не впливатиме.

3. Ризик виникнення необхідності додаткових державних запозичень для покриття втрат НАК «Нафтогаз України», зумовлених заборгованістю підприємств ТКЕ, ТЕЦ та прямих промислових споживачів, розташованих на території ОРДЛО.

4. Можливість зростання валового зовнішнього боргу України за рахунок збільшення частки комерційної складової внаслідок неповернення боргів за запозиченнями підприємств, що розташовані на непідконтрольних територіях і «націоналізовані» «ДНР» та «ЛНР».

***Довідково.** Тривалий час комерційні структури Групи СКМ Р. Ахметова широко застосовують різнобічну практику здійснення запозичень та нарошування боргів, з-поміж яких варто виокремити такі³⁸:*

– залучення внутрішніх кредитів. Так, зокрема, лише у 2013 році компанія «Гірничі машини», що входить у структуру

³⁶ Програма управління державним боргом на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/nakaz-ministerstva-vid---pro-zatverdzhennia-prohram-upravlinnia-derzhavnym-borhom-na--rik?category=borg&subcategory=derzhavnij-borg>

³⁷ Національний банк переглянув попередні макроекономічні прогнози з урахуванням ефекту торговельної блокади ОРДЛО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=45461006&showTitle=true

³⁸ Величезний борговий тягар структур Ахметова лягає на плечі держави, – експерт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://volianarodu.org.ua/uk/Ekonomika-i-biznes/Velycheznyu-borhovyy-tyagar-struktur-Achmetova-lyagaye-na-plechi-derzhavy-ekspert>

СКМ, отримала трирічний кредит у дочірнього банку Сбербанку Росії (Київ) на суму 250 млн грн;

– залучення зовнішніх кредитів. Тільки у 2013 році компанія ДТЕК отримала десятирічний кредит на суму 107 млн євро у німецького Landesbank Berlin;

– шляхом розміщення єврооблігацій (євробондів).

Зокрема, за період 2010–2015 років загальна сума розміщених підрозділами Групи СКМ єврооблігацій сягнула 2,16 млрд дол. США. На 30.11.2016 р. сукупна заборгованість за цими інструментами перед кредиторами становила 2,29 млрд дол. США. Для покриття старих боргів найчастіше застосовується механізм перекредитування, а у 2016 році прийнято рішення про реструктуризацію боргів³⁹: об'єднання трьох випусків єврооблігацій (із погашенням у 2016–2018 роках) в єдиний випуск євробондів з терміном обігу до 31 грудня 2021 року, а також чотирьох синдикованих кредитних ліній із передекспортного фінансування – в одну кредитну лінію.

Наприкінці грудня 2016 року холдинг ДТЕК після досягнення домовленості з кредиторами провів обмін єврооблігацій на 750 млн дол. США і на 160 млн дол. США, випущених в 2013 і 2015 роках відповідно, на новий єдиний випуск єврооблігацій з терміном обігу до 31 грудня 2024 року. Погашення нових цінних паперів має бути здійснено двома рівними частинами: 50 % – у грудні 2023 року та 50 % – по закінченні терміну обігу. Крім того, кредитори ДТЕК підтримали конвертацію частини банківського боргу в розмірі 300 млн дол. США в єврооблігації.

Валютна безпека. Тимчасове призупинення транспортного сполучення між окремими районами Донецької та Луганської областей та іншою територією України зумовлює **ризик девальвації гривні внаслідок скорочення валютних надходжень в Україну від експорту чорних металів.**

За даними НБУ⁴⁰, виручка від продажу чорних металів становить 15,4 % загальної суми надходжень в Україну від експорту товарів і послуг за 2016 рік, або 7,1 млрд дол. США. Таким чином, ускладнення

³⁹ Банк ПУМБ кредитує уряд на тлі зближення Ахметова з владою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://finbalance.com.ua/news/Bank-PUMB-kreditu-uryad-na-foni-zblizhennya-Akhmetova-z-vladoyu>

⁴⁰ Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду за січень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=43297262&cat_id=58037

з виробництвом та експортом чорних металів матимуть значний негативний вплив на обсяг валютних надходжень в Україну та зумовляватимуть певний тиск на стабільність валютного курсу гривні.

Довідково. *За оцінками Кабінету Міністрів України⁴¹, що базуються на розрахунках «Укрметалургпрому»⁴², річна сума недоотриманої валютної виручки України може сягнути 3,5 млрд дол. США. Оцінки НБУ⁴³ є більш оптимістичними: за консервативним (тобто негативним) прогнозом НБУ відповідна сума потенційних втрат від експорту не перевищить 2 млрд дол. США на рік. Серед оцінок фахівців приватного сектору, на нашу думку, найбільшої уваги заслуговує оцінка інвестиційної компанії Concorde Capital⁴⁴, що практично збігається з даними НБУ, а саме 150–170 млн дол. США на місяць, що відповідає річним збиткам у 1,8–2,04 млрд дол. США.*

При розрахунку очікуваних Україною втрат від скорочення експорту і його впливу на динаміку валютного курсу гривні слід враховувати той важливий факт, що не всі отримані підприємствами-експортерами валютні кошти автоматично спрямовуються на міжбанківський валютний ринок: чинна норма обов'язкового продажу валюти, яка регулюється на рівні НБУ, становить лише 65 %. Отже, автоматичні втрати валютного ринку від здійснення ТППВ є ще меншими: від 1,17 до 2,28 млрд дол. США на рік, або лише від 4,7 до 9,2 млн дол. США на день. Звітні дані НБУ щодо обсягу купівлі та продажу валюти на міжбанківському валютному ринку протягом 2016 року (62,4 млрд дол. США) дають змогу визначити середньоденний (за 1 робочий день) обсяг торгів на рівні 252 млн дол. США. Порівняння середньоденного фактичного обсягу торгів на міжбанківському валютному ринку із

⁴¹ Гройсман : Убытки от блокады составят \$3,5 млрд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.liga.net/news/politics/14704052-groysman_ubytki_ot_blokady_sostavyat_3_5_mlrld.htm

⁴² Металурги подсчитали потери государства от блокады в Донбассе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://biz.liga.net/ekonomika/industriya/povosti/3615431-metallurgi-podschitali-poteri-gosudarstva-ot-blokady-v-donbasse.htm>

⁴³ Блокада окупованого Донбасу може вплинути на валютний ринок – НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2179311-blokada-okupovanogo-donbasu-moze-vpliniti-na-valutnij-rinok-nbu.html>

⁴⁴ Втрати України від блокади Донбасу – 150 млн доларів на місяць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.depo.ua/ukr/war/vtrati-ukrayini-vid-blokadi-donbasu-150-mln-dolariv-na-misyac-20170302529995>

прозрачковим дефіцитом пропозиції валюти внаслідок падіння експорту чорних металів дає змогу зробити висновок, що вплив цього чинника становить лише від 1,9 % до 3,6 % загальної середньоденної суми пропозиції валюти.

Прогнози валютного курсу гривні на найближче майбутнє від провідних іноземних та вітчизняних фахівців є досить оптимістичними: від 26,5 грн/дол. США на кінець 2017 року від Standard&Poor's⁴⁵ до 27,5–28,5 грн/дол. США у середньому за рік від Європейської бізнес-асоціації⁴⁶. Виходячи з базового сценарію валютного курсу долара США щодо гривні у 2017 році на рівні 27,2 грн/дол. США, який закладений у Державний бюджет України на 2017 рік, очікуваний валютний курс внаслідок скорочення експорту чорних металів, за нашими оцінками, може становити від 27,72 грн/дол. США (оптимістичний сценарій) до 28,19 грн/дол. США (песимістичний сценарій).

Вразливість енергетики

Паливно-енергетичний комплекс України був традиційно зорієнтований на використання вугілля Донбаського регіону. Більша частина видобутого вугілля (близько двох третин) використовується в електро- та теплоенергетиці (при цьому майже третина енергетичного вугілля – це антрацит). На перетворення вугілля (брикетування, коксохімія) використовувалося близько 17 %, у чорній металургії – біля 16 % його загального видобутку.

Внаслідок військових дій на Донбасі видобуток вугілля в Україні скоротився практично удвічі, що з урахуванням потреб теплової електрогенерації у вугіллі призвело до вугільної залежності України. Ситуацію ускладнив той факт, що все виробництво вугілля антрацитової групи (на якому працюють 45 % українських ТЕС, що виробляють близько 12 % всієї електроенергії в країні) залишилося на непідконтрольних Україні територіях Донбасу.

⁴⁵ S&P дало прогноз по курсу гривни до 2018 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/business/economics/3786190-SP-dalo-prohnoz-po-kursu-hryvny-do-2018-hoda>

⁴⁶ В Европейской бизнес-ассоциации прогнозируют в 2017 году курс гривни 27,5–28,5 грн/доллар [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zn.ua/ECONOMICS/v-evropeyskoy-biznes-associacii-prognoziruyut-v-2017-godu-kurs-grivni-27-5-28-5-grn-dollar-237057_.html

Довідково. Основна частка загальних ресурсів вугілля в Україні (близько 92,4 %) знаходиться в Донецькому вугільному басейні⁴⁷. Протягом 2001–2013 років в Україні щорічно видобували близько 80 млн тонн необробленого (рядового) вугілля. У 2014–2015 роках видобуток вугілля в Україні скоротився вдвічі, а в 2016 році дещо збільшився – на 2,8 % порівняно з 2015 роком і становив 40,864 млн тонн⁴⁸. При цьому на території «ДНР» та «ЛНР», які контролюють близько третини Донецької та Луганської областей, видобувалася майже половина всього українського вугілля, у т. ч. 100 % антрациту.

Слід зазначити, що вугільні ТЕС та ТЕЦ виробляють в опалювальний сезон близько 25 % від усієї електроенергії, а у години пікових навантажень – до 40 %. Саме ТЕС, поряд із фактично вичерпаним потенціалом ГЕС та ГАЕС, забезпечують добове маневрування потужністю⁴⁹. Тому, за існуючої структури генеруючих потужностей, питання забезпечення теплових станцій вугіллям з точки зору стабільної роботи всієї об'єднаної енергосистеми країни (ОЕС) України є стратегічним.

Довідково. На початок 2017 року встановлена потужність теплової генерації в Україні становила близько 34,2 ГВт, або 62,5 % від загальної встановленої електричної потужності в Україні. До складу теплової генерації входять 14 великих теплових електростанцій із загальною встановленою потужністю 27,8 ГВт (50,7 %) та 21 теплоелектроцентральною (близько 6,4 ГВт, або 11,8 % від загальної встановленої потужності). Майже 45 % енергоблоків українських ТЕС (за встановленою потужністю) розраховані на вугілля антрацитової групи, ще 35 % – на вугілля газової групи, та близько 20 % – на газ.

На антрациті працюють Трипільська, Зміївська, Придніпровська, Криворізька, Слов'янська та Луганська ТЕС, а також Старобешівська ТЕС, яка знаходиться на непідконтрольній

⁴⁷ Мінеральні ресурси України та світу на 01.01.2008 р. – Київ : Державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України», 2009. – 602 с.

⁴⁸ Видобуток вугілля в Україні зріс до 41 мільйона тонн. – <http://economics.unian.ua/energetics/1740112-vidobutok-vugillya-v-ukrajini-zris-do-41-milyona-tonn.html>

⁴⁹ Загальна різниця споживання на денних піках відрізняється від нічних «провалів» на 5–8 ГВт (чи на 25–30 % максимального споживання). При цьому нічний «провал» може зменшити робота гідроакumuлюючих електростанцій на закачування, а вдень пікове навантаження забезпечують ГЕС, ГАЕС та робота ТЕС у маневровому режимі.

Україні території Донбасу. Їх встановлена потужність перевищує 11 ГВт. У 2016 році ці ТЕС спожили близько 12,8 млн тонн вугілля антрацитової групи. Серед ТЕЦ найбільшими споживачами антрациту у 2016 році були Краматорська, Сумська, Чернігівська, Дарницька (м. Київ) та Харківська-2 (Есхар), які спожили близько 1,7 млн тонн антрациту⁵⁰.

Зменшення виробництва вугілля на Донбасі, пошкодження та знищення шахтного фонду, захоплення терористами шахт, цілеспрямована руйнація ними залізничної інфраструктури зумовили розрив виробничих ланцюгів «вугілля – електроенергія» та «вугілля – металургія», а також дефіцит запасів антрацитового вугілля на підприємствах теплової електрогенерації. Така ситуація певною мірою загрожує стабільності функціонування об'єднаної енергетичної системи України, провокуючи виникнення дефіциту генеруючої потужності.

Однак, **якщо відмова від вугілля з Донбасу для енергетики означатиме лише певне ускладнення з енергопостачанням на окремі території та підвищення тарифів на електро- й теплову енергію⁵¹, яке є болісним, але не катастрофічним, то для металургії це робить неконкурентоспроможною значну частину ліквідного промислового експорту.** Зокрема, у найбільш складному становищі опиняються Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча та «Азовсталь».

У короткостроковому періоді проблема зниження залежності енергетики України від антрацитового вугілля до опалювального сезону 2017–2018 років може бути вирішена шляхом⁵²:

⁵⁰ Рух палива на енергетичних підприємствах Міненерговугілля України за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245178884>

⁵¹ За попередніми оцінками, підвищення тарифів на електроенергію становитиме 10 %. Водночас існує ризик припинення поставок електроенергії із захоплених Старобешівської та Зуївської ТЕС (80 % постачання) в окремі населені пункти та райони підконтрольної Україні частини Донецької області (Макіївка, Ясинівка, Авдіївка та Маріуполь), якщо самопроголошена влада на окупованих територіях прийме рішення про розширення блокади.

⁵² Завдання з модернізації та диверсифікації передбачені рішеннями РНБО України від 4 листопада 2014 року «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/15 року», введеного в дію Указом Президента України від 14 листопада 2014 року № 876; від 6 травня 2015 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/15 року» та додаткові заходи для гарантованого забезпечення вітчизняних споживачів енергоносіями», введеного в дію Указом Президента України від 28 травня 2015 року № 298.

- використання сумішей газових та антрацитових типів вугілля на деяких типах котлоагрегатів;
- модернізації котлоагрегатів з метою переходу на газові типи вугілля;
- диверсифікації джерел постачання вугілля в Україну та створення резерву енергетичного вугілля;
- реалізації проектів розширення ліній електропередач будівництва регулюючих та маневрових генеруючих потужностей, які працюють не на вугіллі⁵³.

Слід зазначити, що Україна має технічну можливість у короткостроковому періоді знизити негативний вплив ТППВ на постачання вугілля (чи електроенергії із Старобешівської та Зуївської ТЕС) завдяки підвищенню частки атомної енергетики в балансі виробленої електроенергії в ОЕС України та в довгостроковому періоді – налагодити поставки антрацитового вугілля з інших країн (США, ПАР, Австралія)⁵⁴, уникаючи постачання через територію Росії. Саме стабільна робота атомної енергетики, частка якої у загальному виробництві електроенергії сягнула майже 60 %, допомагала проходити опалювальні сезони останніх років без виникнення кризи в ОЕС України.

Однак слід наголосити на імовірності виникнення загроз стійкості функціонування ОЕС України у випадку реалізації Росією цілеспрямованого плану дестабілізації паливно-енергетичного комплексу України. Йдеться про створення дефіциту антрацитового вугілля для ТЕС України (як через припинення постачання з території Росії та ОРДЛО, так і внаслідок перешкоджання налагодження поставок з інших джерел) та одночасне блокування поставок ядерного палива для вітчизняних АЕС, яке переважно здійснюється російською компанією «ТВЕЛ».

Для унеможливлення кризової ситуації в ОЕС України необхідно уже зараз запровадити заходи, що нівелюють тиск Росії на Україну в сфері енергетики.

Насамперед ідеться про необхідність якнайшвидшої практичної диверсифікації постачання ядерного палива на АЕС України. Незважаючи на досягнуті протягом останніх років успіхи у питанні

⁵³ Завдяки надзвичайним заходам в енергетиці буде зменшено споживання антрациту на ТЕС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245188562&cat_id=245070636

⁵⁴ Україна вивчає можливість придбання вугілля в США, Австралії або ПАР – Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-vivchaye-mozhlyvist-pridbannya-vugillya-v-shha-avstraliyi-abo-par-groysman-237010_.html

диверсифікації його постачань, станом на початок 2017 року майже 95 % електроенергії на українських АЕС вироблено за рахунок використання ядерного палива російського виробництва.

Довідково. *На сьогодні на чотирьох АЕС України експлуатуються 15 енергоблоків радянського дизайну: 2 – ВВЕР-440 та 13 – ВВЕР-1000. Основним постачальником палива для них є російська компанія «ТВЕЛ». Тільки з 2000 року компанія Westinghouse долучилася до вирішення проблеми диверсифікації постачань ядерного палива на АЕС України. Дослідна експлуатація цього палива розпочалася ще у 2005 році, проте з низки причин як технічного, так і політичного характеру його ліцензування у 2013 році було призупинено. Процес подальшого ліцензування модифікованого палива Westinghouse був відновлений у 2014 році. Станом на березень 2017 року, відповідно до українського законодавства, ядерне паливо компанії Westinghouse проходить дослідну експлуатацію на 2-му та 3-му енергоблоках Южно-Української АЕС.*

Рішення про повномасштабну промислову експлуатацію ядерного палива компанії Westinghouse ще не прийнято у встановленому порядку. З іншого боку, потужності цієї компанії наразі обмежені контрактними умовами (постачання палива для 6 енергоблоків), тож для розширення виробництва до потреб 13 енергоблоків ВВЕР-1000 потрібно не менш як два-три роки та надання відповідних гарантій щодо довгострокових закупівель палива.

Слід також згадати і про залежність України від Росії у питаннях зберігання та переробки відпрацьованого ядерного палива (далі – ВЯП).

Довідково. *Нині ВЯП реакторів РВПК-1000 Чорнобильської АЕС відповідно до проектних умов зберігається у СВЯП-1 ЧАЕС «мокрого» типу. Після введення в експлуатацію СВЯП-2 ЧАЕС «сухого» типу (запланований термін – 2017 рік) усе паливо ЧАЕС має бути перевезене у це сховище.*

ВЯП Запорізької АЕС зберігається у пристанційному «сухо-му» сховищі контейнерного типу. ВЯП реакторів Рівненської, Хмельницької та Южно-Української АЕС вивозиться до Росії, зокрема, ВЯП реакторів ВВЕР-1000 – на зберігання, а ВЯП реакторів ВВЕР-440 (РАЕС-1,2) – на переробку.

Залежність вітчизняної атомної енергетики від Росії у коротко- та середньостроковій перспективі є однією з основних загроз, що можуть бути реалізовані російською стороною для завдання Україні шкоди у найбільш вразливих точках. Запобігти цій вразливості можна лише у середньостроковій перспективі (два-три роки), послідовно впроваджуючи політику диверсифікації постачань ядерного палива та ядерних технологій.

Реалізуючи цю політику, Україна має виходити з положень Стратегії енергетичної безпеки ЄС (2014 року), яка встановлює вимогу до операторів АЕС: при прийнятті рішення про будівництво нового/реконструкцію атомних блоків передбачати технічні рішення, що уможливають використання палива неросійського виробництва⁵⁵.

У свою чергу, державна політика щодо розвитку вугільної промисловості загалом та використання вугілля як основного джерела палива для ТЕС зокрема має виходити з того, що надалі ***вугільна галузь не повинна блокувати розвиток енергетичного сектору України та національної економіки.***

Іншими словами, аргументи щодо необхідності соціального захисту шахтарів не повинні стати вирішальними для збереження неефективної галузі та непрозорих стосунків у ній. Модель підтримки галузі, яка реалізовувалася державою протягом десятиліть, перетворилася з інструменту збалансування економічних показників державних вугледобувних підприємств на інструмент субсидування кінцевого споживача вугільної продукції (переважно приватного) та розростання патерналістських очікувань⁵⁶. Стратегічно така модель фактично перекреслювала будь-яку можливість реформування енергетики України. Саме така політика популізму в галузі за рахунок державного бюджету і стала однією з причин виникнення ситуації, яка призвела до кривавих подій на Донбасі.

У стратегічному плані енергетична політика України має спрямовуватися на поступове зниження залежності національної енергетики від контрольованих Росією енергоресурсів (у т. ч. антрацитового вугілля), маршrutів їх постачання та енергетичних технологій.

⁵⁵ European Energy Security Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/energy/en/publications/european-energy-security-strategy>

⁵⁶ Фактично обсяги державної підтримки перестали пов'язуватися з обсягами та динамікою видобутку вугілля, обсяг державного фінансування вугільної галузі за період із 2001 по 2013 рік зріс майже у 7,5 раза, досягши 14,9 млрд грн, що більш як у 1,5 раза перевищувало видатки на охорону здоров'я в країні.

Соціальні ризики

Соціальні ризики від припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО є невисокими. Навіть ті соціальні наслідки, які є можливими, за належної роботи урядових структур можуть бути ефективно врегульовані та перетворені на нові чинники реінтеграції. Потенційні соціальні ризики зазначеного заходу полягають у такому.

1. Ризик зростання цін на товари та послуги, що споживаються домогосподарствами. Ймовірно, відбудеться певне підвищення таких цін внаслідок можливого зростання вартості імпортованих товарів, спричиненого ослабленням гривні під впливом курсових ризиків, а також зростання цін на енергоносії з наступним підвищенням тарифів на опалення та електроенергію. Однак *таке підвищення цін матиме більшою мірою спекулятивний, ніж об'єктивний характер*. Про це свідчить очікуване експертами покращення світової кон'юнктури на товарні групи українського експорту, яке дозволить частково компенсувати втрату експортної виручки захоплених підприємств.

Реальні ж причини анонсованого зростання цін на виробництво тепла та електроенергії полягають не стільки в дефіциті вугілля, скільки у збереженні монопольного та непрозорого стану підприємств цього сектору, що дозволяє їх бенефіціарам перекладати на державу і населення власне неефективне господарювання. Загроза шантажу тарифами з боку цього сектору є додатковим приводом зайнятися його демонополізацією та модернізацією.

2. Ризик скорочення бюджетних можливостей фінансування соціальної політики. Середній відсоток доходів ВВП, які перерозподіляються державою на соціальні потреби, загалом не перевищує 15 %. Тому, якщо за оцінками НБУ Україна втратить 1,5–1,9 % ВВП, у середньому по країні це зменшить фактичні перерозподілені через бюджет соціальні ресурси на 0,2 %.

3. Ризик зупинки підприємств, що залежать від постачання антрациту, коксівного вугілля і флюсоподоломітної сировини, та зумовлене цим скорочення працівників, підвищення часткової незайнятості та проблеми з виплатою заробітної плати. Цей ризик заслуговує на увагу, однак перебуває у зоні соціальної відповідальності власників та менеджменту ФПГ, що тривалий час мали надприбутковий бізнес, який і сьогодні має достатньо ресурсів для нейтралізації порушених зв'язків. Не виключений і їх діалог із владою щодо тимчасової державної підтримки для пошуку шляхів вирішення логістичних проблем. Значно більший вплив на ймовірність зростання безробіття протягом 2017 року матиме підвищення мінімальної заробітної плати до

3200 грн. Водночас слід очікувати, що ці процеси будуть спекулятивно змішуватися і демонструватися як доказ необхідності розблокування економічних відносин з ОРДЛО.

4. Ризик тимчасового скорочення економічної активності у зв'язку з виводом із України російського банківського капіталу та закриттям банків. Потенційно це більш високий ризик, ніж ризики промислових підприємств, що втратили сировинні джерела в ОРДЛО. Одночасний вихід банків із російським капіталом з фінансового ринку може створити проблеми для пошуку нового ефективного власника цих установ, а також призвести до звільнення близько 3 тис. банківських працівників. Виведення капіталу російських банків ускладнить і без того непросту ситуацію з ліквідністю та інвестиціями в країні, що негативно позначиться на фінансових можливостях українського бізнесу. Уряд має швидко та ефективно спрацювати для того, щоб знайти можливості забезпечення монетарної стійкості економіки та збереження інвестиційного процесу.

5. Ризик активізації міграційних процесів. Закриття підприємств і зростання безробіття на непідконтрольній території можуть спричинити активізацію переміщення населення на інші українські території, тобто збільшення чисельності внутрішньо переміщених осіб, а також до Росії, що найчастіше призводить до переселення туди для постійного проживання. Аби зменшити втрати населення, Україні необхідно посилити підтримку ВПО, передусім молоді, всьляко сприяти вступу молодих людей з непідконтрольних територій до українських навчальних закладів, розвивати систему дистанційної освіти.

6. Зростання вимог до якості державної політики щодо ВПО. Погіршення соціального становища на Донбасі посилить орієнтацію багатьох ВПО на остаточне облаштування в місцях переселення. За заявою очільників Міністерства у справах окупованих територій, уже нині 75 % ВПО за жодних обставин не планують повернутися до місць попереднього проживання. Ці настрої, вірогідно, посилюватимуться, що вимагатиме зміщення акцентів державної політики з надання допомоги ВПО на сприяння їхній інтеграції в місцях нинішнього проживання, передусім вирішення проблем житла та працевлаштування.

7. Ризик активізації «пенсійного туризму» з непідконтрольних територій, що супроводжується реєстрацією як ВПО осіб, які насправді не виїжджають з непідконтрольних територій, проте реєструються в Україні з метою отримання пенсії. Це вимагатиме удосконалення процедур контролю за реєстрацією і здійсненням пенсійних виплат. Проте посилення такого контролю не повинно призвести до створення для ВПО додаткових складнощів.

8. Ризик посилення потоку «човників» через лінію розмежування.

Слід очікувати збільшення інтенсивності руху цивільних осіб, що подорожують з метою купівлі продуктів та товарів повсякденного вжитку. Це потребуватиме удосконалення процедур пропуску, належного обладнання пунктів в'їзду–виїзду, створення мінімальних умов для перебування на них. Для запобігання контрабанді та протидії проникненню ворожих елементів необхідно обладнати КП системами відеоконтролю та посилити тут антикорупційні заходи.

Слід активізувати роботу зі створення так званих логістичних пунктів, розташованих поблизу пунктів пропуску, де можна купити необхідні товари, зняти гроші в банкоматі. Поблизу контрольних пунктів потрібно створювати також пункти надання адміністративних послуг, де можна отримати паспорт, зареєструвати шлюб або народження дитини.

9. Ризик погіршення соціальної ситуації на непідконтрольних територіях і активізація перетину лінії розмежування зумовить додаткові потреби, передусім у регіонах, які межують з зоною АТО, в наданні прибулим громадянам соціальних послуг, психологічної підтримки, медичної допомоги, юридичних консультацій, послуг з працевлаштування, інформаційних послуг. Це потребуватиме від держави додаткових коштів і організаційних зусиль.

В умовах блокування торговельно-економічних операцій з непідконтрольними територіями особливо важливою є реалізація ефективної політики повернення в Україну громадян, що не бажають інтегруватися до окупаційного режиму. Окрема увага має бути приділена пошукам шляхів нейтралізації ризиків отримання громадянами України російського громадянства.

Інформаційно-комунікативний контекст

Припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО стало потужним чинником українського інформаційного простору, який додатково поляризував суспільство. Сам факт того, що громадська блокада була організована поза правовим полем і тривалий час відбувалася без втручання держави за інформаційного ігнорування проблеми з боку найвищих посадових осіб, дозволяв накопичувати негативний інформаційний потенціал навколо України. Російські пропагандистські ЗМІ, спільно з підконтрольними їм лідерами «ДНР»/«ЛНР», максимально широко використовували цей факт, формуючи цілу систему негативних антиукраїнських меседжів для української, російської та західної аудиторій. Говорили про «неспроможність української влади

контролювати ситуацію в країні», «спроби знищити власне населення голодом», «засилля радикальних неонацистів в Україні», «антилюдський характер українського націоналізму», «порушення Україною зобов'язань за Мінським процесом» тощо.

З іншого боку, проросійські інтернет-ЗМІ активно підтримували всі меми, які були сформовані ініціаторами громадської блокади: «бізнес на крові», «інтереси олігархів» та ін. Це призводило до постійно зростаючої негативної суспільної реакції, яка показувала стрімку зміну динаміки суспільної підтримки громадської блокади: якщо на перших етапах вона становила до 7 %, то безпосередньо перед прийняттям рішення РНБО України вже більше половини населення підтримувало такі дії.

Фактично навколо цієї теми відбувалася стихійна консолідація суспільної думки. Водночас така консолідація будувалася на емоційній, а не логічній складовій. Вочевидь, ця тема частково компенсувала у суспільній свідомості відсутність з боку влади «простих» рішень (найбільш яскравим прикладом яких є заклики «назвати війну військовою»), але серйозна широка дискусія щодо позитивів/негативів блокування комунікацій з ОРДЛО так і не відбулася.

Таким чином, спочатку відсутність швидкої та переконливої реакції влади на громадську блокаду, а потім раптова зміна позиції (після рішення РНБО України) призвели до виникнення низки комунікативних проблем, які все ще потребують свого вирішення. Передусім ідеться про необхідність пояснення своїх кроків:

- **усередині країни.** Незважаючи на рекомендації аналітичних структур щодо необхідності супроводження процесу прийняття рішень фахівцями з комунікативної діяльності, відсутність з боку влади стрімкої та зрозумілої комунікації з населенням, а також чітких та однозначних меседжів для населення свідчать про нехтування цією складовою. Варто відзначити, що без належної комунікативної підтримки залишилися практично всі цільові групи: експерти, політологи, блогери та журналісти, широкі верстви населення. В цьому випадку складно не погодитися з Президентом України П. Порошенком, який зазначив⁵⁷, що важливим комунікативним «розривом» стала відсутність адекватної комунікації з боку регіональної влади, яка або відмовчувалася, або подекуди займала позицію підтримки дій «блокадників»;

- **західним партнерам.** Рішення про підтримку українською владою громадської блокади викликало широкий негативний резонанс

⁵⁷ Виступ Президента під час п'ятого засідання Ради регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-pyatogo-zasidannya-radi-regionaln-40458>

та занепокоєність у Європі та США. Це свідчить про істотний брак офіційної дипломатичної комунікації та недосконалий зовнішньо орієнтований медіасупровід, що мав наслідком недостатню поінформованість західних партнерів про причини зміни позиції влади. Поява після рішення РНБО новин на кшталт «НБУ підраховує збитки від «торговельної блокади» чи «Уряд розпочав підрахунок таких наслідків» у медіасприйнятті однозначно трактується як неготовність держави до такого розвитку подій і відсутність економічних обґрунтувань запровадження ТППВ;

• **мешканцям ОРДЛО.** Населення неконтрольованих територій, яке перебуває під жорстким інформаційним тиском з боку «ДНР» та «ЛНР» (а разом і РФ), є у цій ситуації чи не найбільш фрустрованою цільовою аудиторією. Відсутність чітких меседжів української влади, наявність жорсткої антиукраїнської інформаційної пропаганди з боку російсько-терористичних сил налаштовує людей, що мешкають на цих територіях, на протистояння, а не реінтеграцію. Низький рівень довіри з їхнього боку до ЗМІ робить майже неможливим ефективне донесення до них позиції України щодо процесу блокування. Швидше за все, для подолання такої недовіри слід більш інтенсивно використовувати інші канали донесення потрібних меседжів, у т. ч. механізми цивільно-військового співробітництва.

Незважаючи на те, що постфактум комунікація теми припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО все ж розпочалася (виступи Президента України, Прем'єр-міністра, окремих урядовців, діяльність МЗС і донесення позиції України до дипломатичного корпусу), цей процес був істотно запізним, як багато в чому запізнилося і саме рішення РНБО. Ефективна комунікація потребує оперативності, а ще ліпше – випереджальної діяльності, а не супроводу постфактум. Інакше це призводить до падіння довіри до владних інституцій, формування відчуття «закритості влади», а також того, що управлінські рішення приймаються ситуативно, без наявності чіткого стратегічного плану.

Очевидною потребою сьогоднішнього дня є вироблення низки простих і зрозумілих меседжів, які зможуть просто пояснити:

- чому «блокада» до рішення РНБО завдавала шкоди державі?
- чому раніше не було прийнято рішення РНБО?
- для чого було прийнято рішення РНБО?
- яких наслідків влада очікує від реалізації рішення РНБО?
- як до цього мають ставитися громадяни України/іноземні представники?
- чи позначиться (і як) рішення РНБО на економіці держави?

– як припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО поєднується із зобов'язаннями в межах Мінська-2?

Слід визнати, що на сьогодні ключовим елементом подолання наслідків припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО є не стільки практичні заходи в економічній, військовій, енергетичній, соціальній та інших сферах, результат яких стане відчутним через певний проміжок часу, скільки масштабна кампанія переконливого донесення меседжів із зазначеної вище проблематики до української аудиторії, західних партнерів та мешканців ОРДЛО. В протилежному випадку є ризики подальшого дестабілізуючого використання цієї тематики проти інтересів Української держави.

ВИСНОВКИ

Імплементация рішення РНБО України від 15 березня 2017 року щодо тимчасового припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення в зоні АТО ґрунтується на безумовному визнанні території ОРДЛО територією України. **Згідно зі статтею 13 Конституції України**⁵⁸, у зв'язку з порушенням права власності Українського народу на землю, надра, водні та інші природні ресурси, які знаходяться на її території, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, **Україна залишає за собою право вимагати компенсацій від порушників суверенітету в межах національної та міжнародної юрисдикції.**

1. В умовах непослідовності державної політики щодо ОРДЛО застосування ТППВ тимчасово окупованих територій **заслужує на переформатування з рівня оперативного-тактичного на рівень стратегічного планування.** При цьому важливо зважати на такі аспекти:

- припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО **відтермінує реінтеграцію тимчасово окупованих територій.** Винятком можуть стати кардинальні внутрішньополітичні (як у Росії, так і в Україні) та геополітичні зрушення. Важливо сприймати реінтеграцію не лише як повернення означених регіонів під українську юрисдикцію, а й як відновлення української ідентичності та сприйняття місцевим населенням українських цінностей, що є довгостроковим процесом. Боротьбу за «мізки» людей у Криму та на Донбасі Україна програла ще задовго до окупації, тому виправити ситуацію швидко не вдасться;

- введення ТППВ є відмовою України, яка сама є реципієнтом міжнародної фінансової допомоги, від утримання непідконтрольних територій та витрачання величезних коштів, у т. ч. і на опосередковане фінансування тероризму. Із запровадженням ТППВ війна на Донбасі однозначно оформлюється як «заморожений конфлікт»;

⁵⁸ Конституція України. Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

- припинення торгівлі з ОРДЛО надає чіткий сигнал суспільству щодо неприйнятності проявів сепаратизму, а подальші дії держави у цьому напрямі мають бути спрямовані на консолідацію суспільства, проведення необхідних реформ з метою недопущення розгортання сепаратистських рухів у різних регіонах країни;

- припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО дозволяє каналізувати соціальну енергію, акумульовану лозунгами «торгівлі на крові», тим самим тимчасово уникнувши небажаних внутрішньо-суспільних потрясінь. Водночас без радикального покращення рівня життя населення забезпечити тривалу внутрішню стабільність у державі не вдасться;

- санкціоноване державою припинення торгівлі з ОРДЛО дає Росії додаткові можливості обґрунтування та закріплення окупації як у формі безпосередньої анексії за кримським зразком, так і в будь-якій проміжній формі, як-от визнання «ДНР»/«ЛНР» на державному рівні або налагодження «міжрегіональної співпраці»;

- припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО стимулюватиме чергову хвилю маніпуляцій та інсинуацій з боку Росії, метою яких є дискредитація дій керівництва України на внутрішній та міжнародній аренах шляхом подання їх як «геноциду народу Донбасу», «гуманітарної катастрофи» тощо. Необхідна активна протидія такої пропаганді, що вимагає адекватної дипломатичної та інформаційної відповіді, з чим Україна вкотре явно запізнюється.

2. Основними аргументами на користь необхідності припинення торговельно-економічних операцій з окупованими територіями є такі:

- ТППВ виснажує економічний потенціал ОРДЛО і збільшує фінансові витрати Росії на їх утримання;

- ТППВ знижує рівень незаконних торговельно-економічних операцій, корупції та інших деструктивних процесів на лінії розмежування з окупованими територіями, одночасно знімаючи низку проблем, пов'язаних з невдоволеністю населення тим, що «влада й олігархи заробляють на війні»;

- відсутність ТППВ створює передумови для формування тіньових економічних зв'язків між Україною та окупованими територіями, сприяє зростанню кримінальних доходів завдяки незаконним поставкам зброї, енергоносіїв, продуктів харчування тощо. Продовження торгівлі з ОРДЛО слугує живильним середовищем для формування потужних груп інтересів, зацікавлених у продовженні військового протистояння, а також у перетворенні невідконтрольних територій у внутрішньо український «офшорний портал», контрольований РФ.

Це загрожує національній безпеці держави та переводить військовий конфлікт у площину «замороженого»;

- ТППВ стимулює енергозбереження та реформи в енергетичному секторі України (у ширшому сенсі – в усій українській економіці);

- припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО мінімізує ефективність функціонування квазідержавних утворень «ДНР» та «ЛНР», які можуть одержувати надприбутки лише за умови продовження конфлікту та відсутності контролю з боку України за ділянкою державного кордону у зоні конфлікту;

- підтримання Україною відносин з окупованими територіями певним чином легітимізує «ДНР» і «ЛНР» та значною мірою перекладає витрати на відшкодування збитків, завданих мешканцям і майну окупованих територій, на державний бюджет.

3. Аргументація дій України та обстоювання її позиції з питання ТППВ на міжнародній арені має базуватися на таких тезах:

- тимчасове припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО є вимушеною, але адекватною реакцією на провокаційні дії Москви, що порушують Мінські домовленості, щодо захоплення українських підприємств, розташованих в окупованих Росією районах Донбасу, та визнання паспортів так званих «ДНР» і «ЛНР». Україна у відповідь не вдалася до ескалації бойових дій на лінії зіткнення. Це свідчить про послідовність курсу України на розв'язання збройного конфлікту з Росією не воєнним, а виключно політико-дипломатичним шляхом. Відповідні державні органи нашої країни мусять активніше доводити ці меседжі до міжнародної спільноти, закордонних партнерів та українського суспільства. При цьому варто наголошувати, що не йдеться про «повну блокаду Донбасу», на чому акцентують увагу російські керманічі та їхні пропагандисти;

- припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО спрямоване проти незаконних збройних формувань, які захопили українські підприємства. Водночас Україна продовжує виконувати свої соціальні зобов'язання стосовно мешканців непідконтрольних територій;

- кроки Російської Федерації, спрямовані на інституалізацію ОРДЛО, передусім введення зовнішнього управління на захоплених підприємствах, порушують Мінські угоди і мають спонукати до посилення режиму санкцій щодо РФ з боку країн Заходу.

4. Реальними планами Москви щодо окупованої частини Донбасу є їх інтеграція до російської соціально-економічної системи, про що свідчать:

- створення «Інтеграційного комітету «Росія – Донбас». Зокрема, 17 березня 2017 р. в м. Ялті відбулося установче засідання цієї

«постійно діючої громадської структури, діяльність якої буде спрямована на посилення процесів гуманітарної, соціальної, культурної інтеграції Донбасу та Російської Федерації»⁵⁹. За словами депутата Державної Думи РФ А. Козенка, «назріла необхідність громадської координації численних стійких гуманітарних зв'язків Донбасу і Росії. Пошук інтеграційних зв'язків із Росією – це єдина можливість для розвитку Донбасу, який опинився у блокаді»⁶⁰;

- запровадження міграційних пільг для жителів ОРДЛО. Так, за результатами парламентських слухань у Держдумі РФ 20 березня 2017 року уряду було рекомендовано «провести повну міграційну амністію та розробити додатковий перелік преференцій на території Росії для цієї категорії російських співвітчизників»⁶¹;

- запровадження «спрощеної схеми працевлаштування» для жителів ОРДЛО в Росії. Так, зокрема, в експертну раду фракції «Единая Россия» у Держдумі РФ депутатом А. Козенком було подано законопроект про скасування необхідності отримання трудових патентів для громадян «ДНР» та «ЛНР» на території Російської Федерації⁶²;

- пропозиції члена Ради Федерації РФ О. Ковітіді про можливість вступу абітурієнтів з ОРДЛО до російських ВНЗ та насамперед до військових закладів для «підготовки воїнів у боротьбі з фашизмом 21-го століття»⁶³;

- пропозиція спікера кримського парламенту В. Константінова про створення спеціального проекту «Россрегион» за зразком «проектів Європейського Союзу щодо створення євро регіонів, які через адаптацію законодавства й усіх стандартів до європейських норм дозволяють інтегрувати в ЄС цілі регіони»⁶⁴.

⁵⁹ Интеграционный комитет «Россия–Донбасс» проведет в 2017 году 500 мероприятий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4105701>

⁶⁰ В Крыму презентовали «дорожную карту» Донбасса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://svpressa.ru/politic/article/168520/>

⁶¹ В Госдуме предлагают провести полную миграционную амнистию для жителей ДНР и ЛНР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tass.ru/politika/4109410>

⁶² В Госдуме предложили отменить трудовые патенты для жителей ДНР и ЛНР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ria.ru/society/20170317/1490252587.html>

⁶³ Сенатор от Крыма предложила признать самопровозглашенные республики Донбасса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.interfax.ru/russia/552638>

⁶⁴ Интеграционный комитет «Россия–Донбасс» проведет в 2017 году 500 мероприятий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4105701>

5. Припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО позитивно впливатиме на морально-психологічний стан військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, що виконують бойові завдання на Донбасі. Завдяки цьому, зокрема, можна буде покласти край спекуляціям щодо «торгівлі на крові» з російськими бойовиками під час війни, скоротити (в рази) випадки втягування військових у корупційні та інші протизаконні дії в районі проведення АТО тощо. Зазначене сприятиме посиленню боєздатності наших сил оборони на Донбасі.

6. Реалізація рішення РНБО України щодо припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО потребує дипломатичного забезпечення шляхом отримання підтримки з боку найближчих та найбільш надійних партнерів України в ЄС та НАТО (Польщі, країн Балтії, Великої Британії, Канади). Це певною мірою врівноважить існуючі негативні реакції з боку інших впливових гравців. Мінський формат, який був і залишається вигідним для України з позиції недопущення повернення конфлікту в «гарячу фазу», поступово вичерпує свій ресурс. Сьогодні стає дедалі очевиднішою необхідність шукати нові форми дипломатичного вирішення цього конфлікту. Передусім це стосується залучення до переговорного процесу нових зацікавлених сторін. Зокрема, нарізими є умови для більш активного залучення до процесу врегулювання конфлікту на Донбасі Сполучених Штатів Америки, які досі перебувають у стадії формування політики стосовно України після зміни президентської адміністрації.

Загострення ситуації, проявом чого є як деструктивні дії РФ, так і введення ТППВ, створює умови для активізації дипломатичної роботи у напрямку повернення уваги Вашингтона до конфлікту на Донбасі. Слід також активізувати дипломатичні зусилля української сторони щодо апеляції до положень Будапештського меморандуму. У цьому сенсі припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО є нагодою винести на порядок денний новий формат «пост-Мінських» переговорів, з акцентуванням на зростанні напруги в українському суспільстві. Також у переговорному процесі доцільно активніше посилатися на зміст резолюції ПАРЄ від 4 жовтня 2011 року № 18324, яка закликає держави – члени Ради Європи утримуватися від визнання або підтримки у будь-який спосіб влади територій, що утворилися внаслідок незаконного відокремлення.

7. Розрив економічних взаємозв'язків між господарськими комплексами, розташованими на підконтрольній та на непідконтрольній територіях України, формує низку загроз дестабілізації макроекономічної ситуації в країні, ключовими з яких є:

- уповільнення в короткостроковій перспективі темпів економічного зростання. Так, за оцінками НБУ з 2,8 % до 1,9 % погіршено прогноз збільшення обсягу ВВП в 2017 році, зростання дефіциту поточного рахунку платіжного балансу на 0,8 млрд дол. США (до 4,3 млрд дол. США), зниження міжнародних резервів України з 21,3 млрд дол. США до 20,8 млрд дол. США⁶⁵;

- зведений бюджет України та Пенсійний фонд України, за інших незмінних умов, недоотримають від втрачених українських підприємств на території ОРДЛО майже 8 млрд грн податкових надходжень та єдиного соціального внеску. Паралельно постане нагальна потреба розширення фінансової підтримки з Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, бюджету Пенсійного фонду України, надання адресної допомоги новим внутрішньо переміщеним особам. Водночас відповідні додаткові бюджетні видатки будуть частково «компенсовані» наслідками девальвації із прискоренням інфляції, що матиме короткостроковий ефект номінального зростання надходжень непрямих податків на споживання;

- ймовірність виникнення нового витка підвищення до 25 % тарифів на електроенергію для промисловості та населення України внаслідок зростання в структурі собівартості виробництва енергії вартості імпортованого вугілля з 1700 грн/т до 2700 грн/т, в свою чергу, зумовленого неможливістю у короткостроковому періоді оперативного переобладнати вітчизняні ТЕС з використання вугілля марки «А» (антрацит) на марку групи «Г» (газове). За даними ДФС, Україна в січні–лютому 2017 року збільшила валютні витрати на імпорт антрацитового вугілля на 50,3 % порівняно з аналогічним періодом 2016 року – до 357,6 млн дол. США. В структурі таких зовнішніх закупівель 69 % займає Російська Федерація⁶⁶. Тому існує значний ризик завезення на територію України вугілля з РФ, що фактично видобуто на території ОРДЛО за ціною, вищою на 1000 грн/т;

- згортання виробництва продукції металургійної галузі на 20 %⁶⁷, зокрема скорочення обсягів виробництва сталі, що зумовить не лише

⁶⁵ Національний банк переглянув попередні макроекономічні прогнози з урахуванням ефекту торговельної блокади ОРДЛО [Електронний ресурс] / Національний банк України. – 21.03.2017. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=45461006&showTitle=true

⁶⁶ Україна значно збільшила імпорт вугілля, найбільший постачальник – Росія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eircenter.com/news/ukrayina-znachno-zbilshila-import-vugillya-najbilshij-postachalnik--rosiya/>

⁶⁷ Німецькі радники оцінили втрати Української економіки від блокади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.obozrevatel.com/ukr/news/21469-nimetski-radniki-otsinili-vtrati-ukrainskoi-ekonomiki-vid-blokadi.htm>

валютні ризики недоотримання експортної виручки, а й скорочення зайнятості в металургійному комплексі, де зараз працюють близько 300 тис. осіб.

8. Відчутні негативні наслідки припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО для української економіки засвідчують збереження її надмірної залежності від стану сировинного сегмента: вугледобувної галузі, металургії, основної хімії. Протягом років конфлікту Україні не вдалося змінити структуру виробництва та експорту, провести модернізацію існуючих та створити умови для розвитку нових галузей, диверсифікувати ринки збуту. Тому зараз, в умовах значних обмежень ресурсів для відновлення економічного зростання, зусилля мають бути спрямовані за трьома основними векторами: створення умов для відновлення роботи промисловості на підконтрольній території Донбасу, диверсифікація ринків збуту промислової продукції, а також пошук нових драйверів зростання, що компенсують втрати, заподіяні розгортанням конфлікту на сході України.

9. В умовах припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО посилюються загрози соціальній безпеці держави. Зокрема, слід очікувати:

- зростання безробіття та збільшення видатків для фінансування фондів підтримки безробітних. За різними оцінками, роботу можуть втратити від 20 до 50 тис. працівників, які працюють на українських підприємствах, пов'язаних виробничими ланцюгами з компаніями та поставками з неконтрольованих територій;

- активізації міграції населення, зростання гуманітарних втрат та посилення соціальної напруженості внаслідок зупинки підприємств паливно-енергетичного комплексу; зростання тіньового та неформального сегментів зайнятих;

- загострення проблем трудової адаптації учасників військових дій та внутрішньо переміщених осіб, зокрема звуження потенційних можливостей для працевлаштування у звичних для них секторах економіки.

10. Загострення соціальних проблем у непідконтрольних Україні районах Донбасу російська пропаганда буде використовувати для підживлення антиукраїнських настроїв серед місцевих мешканців. Проте на територіях поза зоною бойових дій адміністративні органи ОРДЛО будуть демонструвати неспроможність виконувати соціальні зобов'язання. В свою чергу, необхідність виправдання погіршення умов життя стимулюватиме загрозу активізації бойових дій у прифронтовій зоні окупованих територій.

У будь-якому випадку, використовуючи механізм легалізації посвідчень особи ОРДЛО на території РФ, бойовики підштовхуватимуть місцевих мешканців до виїзду на територію Росії. Водночас для громадян, які залишаться на окупованих територіях і зберігатимуть контакти із Україною, на звільнених територіях необхідно створити комфортні та безпечні умови для пересування й отримання матеріальної та правової допомоги.

11. Не слід перебільшувати можливості поповнення лав сепаратистських збройних формувань за рахунок позбавлених роботи працівників заводів і шахт. Навіть якщо дехто з них під тиском обставин і змушений буде так вчинити, то, як свідчить практика, якісно нести службу або чинити активний спротив у разі бойових дій такі особи не будуть, а прагнутимуть здатися в полон, аби потрапити під дію амністуючих програм (на кшталт програми СБУ «Тебе чекають вдома») і бути звільненими від кримінальної відповідальності.

12. Припинення торговельно-економічних операцій з тимчасово окупованими окремими районами Донецької і Луганської областей практично не впливає на ситуацію культурної присутності України в цьому регіоні. Культурного обміну між Україною і ОРДЛО не існує з 2014 року, проукраїнські культурні осередки, які там були, або перемістилися на підконтрольну українській владі територію, або припинили своє існування. Сьогодні культурний вплив на неконтрольовані території можливий лише через засоби масової комунікації, теле- і радіомовлення, що безпосередньо не залежить від ТППВ.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Реінтеграція ОРДЛО є кінцевою метою довгострокової державної політики, при реалізації якої слід виходити з двох основних постулатів: створення необхідних умов для такої реінтеграції і водночас – забезпечення національної безпеки в масштабах усієї країни. В цьому контексті слушним видається:

- у процесі розгляду Верховною Радою України законодавчих ініціатив щодо окупованих територій передбачити положення, які диференціюватимуть державну політику щодо АРК і ОРДЛО; легітимізують дії України, пов'язані з громадською блокадою ОРДЛО, в очах міжнародних партнерів; врахують заходи щодо захисту прав громадян на цих територіях; визначать послідовність дій держави щодо звільнення та реінтеграції таких територій;

- ухвалення законодавчого акта щодо тимчасово окупованих територій. Його поява створить необхідну правову основу для обґрунтування зовнішнім партнерам позиції України щодо блокування ОРДЛО та започаткування діалогу з приводу відшкодування збитків, завданих окупантами державі і населенню;

- створення в межах прифронтової зони максимального контрасту («вітрини демократії») в питанні задоволення економічних, соціальних культурно-освітніх потреб жителів районів Донбасу, що мешкають на підконтрольній Україні території, та громадян, котрі перебувають на окупованих РФ територіях ОРДЛО;

- реалізація комплексних заходів підтримки ВПО, створення системних механізмів їхньої інтеграції в український суспільний ландшафт. Йдеться, зокрема, про вибір місця проживання, вирішення житлових питань, доступ до освіти, забезпечення роботою, фактичне забезпечення інших соціальних та громадянських прав тощо;

- спрощення процедур відновлення/встановлення соціальних виплат для внутрішньо переміщених осіб, які звертаються до органів влади на підконтрольних Україні територіях;

- активізація державної політики в освітньо-науковій, культурній, інформаційній сферах тощо, що з необхідністю передбачає цілеспрямовану роботу з дітьми та молоддю з окупованих територій;

- підготовка до запровадження візового режиму з РФ та введення механізмів обмеження російського капіталу в економіці України.

2. При реалізації Росією сценарію «повзучої експансії», в якій ОРДЛО є для РФ «полігоном» опрацювання технології фрагментації України та плацдармом подальшої гібридної експансії, необхідно невідкладно:

- відповідно до Закону України «Про санкції» № 1644-VII від 14 серпня 2014 року визначити пакети економічного стримування агресії залежно від ступеня ескалації подій;

- забезпечити міжнародну координацію та діяльність із блокування активів та зовнішньоекономічної діяльності тих суб'єктів російської економіки, які без дозволу України здійснюють господарську діяльність на тимчасово окупованих територіях;

- забезпечити моніторинг порушень суверенітету України на всіх тимчасово окупованих територіях, в оперативному режимі застосовувати національне законодавство та подавати пропозиції для міжнародного блокування економічної власності та активів відповідних суб'єктів.

3. Економічні чинники (взаємозалежність, економічні втрати від розриву зв'язків тощо) ніколи не були для РФ засобом стримування агресії. Тому в разі прийняття керівництвом РФ відповідного політичного рішення ані ТППВ, ані їх скасування не матимуть вирішального значення для ескалації конфлікту, в т. ч. його переходу в «гарячу фазу». Зважаючи на це, доцільно:

- підготувати національне спеціалізоване законодавство, зокрема проект Закону «Про торгівлю з ворогом» на кшталт діючих законодавчих актів «про торгівлю з ворогом» (*Trading with the Enemy Act*), прийнятих у США (1917 рік) та Великій Британії (1914 рік);

- здійснити ревізію існуючої договірної бази з РФ в економічній сфері та на підставі рішень РНБО України уповноважити Кабінет Міністрів України встановлювати перелік видів економічних операцій (торговельних, інвестиційних тощо), а також товарів, послуг або конкретних проектів, реалізація або купівля/продаж яких у відносинах з РФ та тимчасово окупованими територіями вважається доцільною з погляду інтересів національної безпеки;

- зміцнити національну інституційну інфраструктуру щодо прийняття і дотримання санкцій проти РФ, увівши до складу профільних міністерств та відомств управління з питань розробки та імплементації санкцій, передбачити адміністративну та кримінальну відповідальність фізичних та юридичних осіб за порушення режиму санкцій.

4. З метою подолання негативних наслідків припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО у фінансовій сфері держави доцільно:

- врахувати у Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» зміну макроекономічного прогнозу з відповідними втратами податкових надходжень внаслідок ТППВ з метою утримання запланованого рівня дефіциту бюджету, визначення обсягів субвенцій для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей;

- налагодити у галузевому та регіональному аспектах системний моніторинг фінансових результатів діяльності підприємств на підконтрольній Україні території, які зазнають економічних втрат внаслідок торговельної блокади з метою об'єктивної оцінки планування та виконання бюджетів усіх рівнів;

- розглянути можливість тимчасового підвищення норми обов'язкового продажу валюти експортерами з нинішнього рівня 65 % до 75 %, що діяли протягом 2014–2016 рр. та стали ключовим чинником зупинки девальвації гривні у 2016 році;

- скоротити термін повернення валютної виручки підприємств-експортерів на першому етапі зі 120 до 60 днів, надалі – до 30 днів, посилюючи штрафні санкції за несвоєчасне надходження валюти в Україну;

- стимулювати своєчасне повернення та збільшення надходження в Україну валютних коштів підприємств-експортерів через механізм автоматичного відшкодування ПДВ та реалізацію домовленостей щодо підвищення розміру квот ЄС на українській експорт.

5. Соціальні наслідки припинення торговельно-економічних операцій з ОРДЛО у 2017 році актуалізують питання перегляду державної політики щодо облаштування вимушених переселенців. Оскільки більшість таких функцій виконують місцеві органи влади, необхідно провести аудит виконання на місцях рішень Уряду щодо соціального захисту переселенців і за його підсумками внести зміни до державного бюджету на 2017 рік та врахувати потреби можливої нової хвилі переселенців при плануванні бюджету на 2018 рік. При цьому варто забезпечити поширення інформації про нові заходи політики з підтримки переселенців і на окупованих територіях.

6. Для забезпечення стійкості функціонування ОЕС України та нівелювання потенційних загроз функціонуванню національної атомної енергетики з боку Росії необхідно:

- розширити експлуатацію ядерного палива виробництва компанії *Westinghouse*;

- сконцентрувати зусилля на створенні власного виробництва ядерного палива за неросійськими технологіями⁶⁸;
- у співпраці з європейськими компаніями на майданчику Хмельницької АЕС завершити будівництво атомних енергоблоків із модернізованими системами безпеки, які відповідають міжнародним стандартам безпеки;
- завершити будівництво централізованого сховища для відпрацьованого ядерного палива українських АЕС;
- активізувати будівництво комплексів з переробки РАВ та сховища зберігання високоактивних продуктів переробки ВЯП.

⁶⁸ На сьогодні ще діють рішення Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2010 року № 1922-р та від 27 червня 2012 року № 437-р щодо будівництва заводу з виробництва ядерного палива за російськими технологіями та відповідна угода між російським ВАТ «ТВЕЛ» та українським ДП «Ядерне паливо» щодо співробітництва у сфері виробництва ядерного палива для реакторів ВВЕР-1000 за російськими технологіями.

Додатки

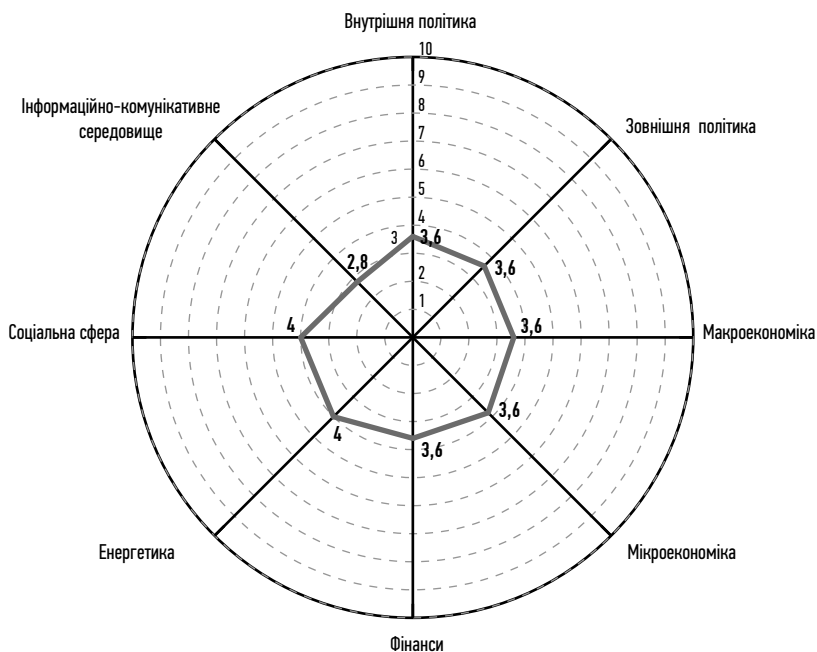
СФЕРИ ВПЛИВУ ТППВ

Сфери впливу	Можливості	
Внутрішньо-політичний аспект	Суспільне оздоровлення: відновлення загальнонаціонального консенсусу та створення ціннісного підґрунтя для формування нового «суспільного договору»	
Зовнішньо-політичний аспект	Посилення аргументації України на користь продовження санкцій. Демонстрація країнам Заходу рішучості України активно протидіяти агресії РФ. Зміцнення позиції у переговорах із країнами Заходу, які аргументують потребу зняття санкцій із РФ невизначеністю позиції України щодо торгівлі з Росією	
Макроекономіка	Зменшення торговельно-економічної залежності від РФ. Активізація процесів диверсифікації зовнішньоторговельних зв'язків	
Мікроекономіка	Втрати від ТППВ за інших незмінних умов не є критичними для економіки України та підконтрольних їй територій Донбасу. Стимулювання потреби диверсифікації торгівлі та підвищення конкурентоспроможності	
Фінансова сфера	Зменшення видатків бюджету на утримання непідконтрольних територій ОРДЛО	
Енергетична сфера	Поступове зниження залежності національної енергетики від контрольованих РФ енергоресурсів, маршрутів їх постачання та енергетичних технологій	
Соціальна сфера	Повернення в Україну громадян, що не бажають інтегруватися до окупаційного режиму	
Інформаційно-комунікативний простір	Нарощування потенціалу інформаційного супроводження державної політики щодо деокупації ОРДЛО	

НА НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ

Загрози	Безпековий вимір
<p>Політична та суспільна активізація прихильників співробітництва з ОРДЛО, поляризація суспільства щодо проблеми окупованих територій. Досвід громадської блокади може підштовхувати майбутніх протестувальників до інших радикальних дій з метою нав'язування органам державної влади своїх вимог</p>	<p>Локалізація конфлікту, запобігання його поширенню, протидія ворожій розвідувально-підривній діяльності і, як наслідок, зниження рівня воєнної, терористичної та інших загроз для решти території України. Розв'язання збройного конфлікту з Росією виключно політико-дипломатичним шляхом</p>
<p>Відсутність належного інформаційного супроводження матиме наслідком негативний вплив на міжнародний імідж України</p>	
<p>Закріплення російського домінування і перетворення ОРДЛО на зону «замороженого» конфлікту та плацдарм подальшої гібридної російської експансії в Україну. Створення «сірої» зони у Східній Європі як потенційного осередку контрабанди, наркотрафіку, нелегальної торгівлі зброєю тощо</p>	<p>Запобігання фінансуванню тероризму. Збільшення витрат держави-агресора на утримання окупованих територій</p>
<p>Зростання внутрішніх цін на промислову продукцію внаслідок подорожчання електроенергії для промислових підприємств, погіршення спроможності транспортної галузі</p>	
<p>Часткова втрата податкових надходжень</p>	
<p>Дестабілізація ПЕК України шляхом створення дефіциту антрацитового вугілля для ТЕС та блокування поставок ядерного палива для вітчизняних АЕС</p>	<p>Зменшення енергетичної залежності від РФ</p>
<p>Погіршення соціальної ситуації на невідконтрольних територіях, імовірність нової хвилі переселенців</p>	<p>Активна протидія сепаратизму. Акумуляція соціальної енергії на розбудову державності</p>
<p>Використання ситуації в інтересах «миротворчих» маніпуляцій Кремля</p>	

«РАДАР» ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ВНАСЛІДОК ТППВ



Оцінку загроз національній безпеці внаслідок ТППВ здійснено за результатами експертного опитування фахівців Національного інституту стратегічних досліджень (станом на 3 квітня 2017 року).

Шкала оцінювання загроз:

0–2 бали – загроза незначна;

3–4 бали – загроза слабка;

5–6 балів – загроза відчутна;

7–8 балів – загроза суттєва;

9–10 балів – загроза сильна.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Крок до суспільного оздоровлення	5
Безпековий вимір	8
Внутрішньополітичний аспект	10
Реакція Заходу	13
«Вікно» маніпуляцій для Кремля	15
Макроекономічні наслідки	18
Ризики для реального сектору	21
Фінансові втрати держави	26
Вразливість енергетики	35
Соціальні ризики	41
Інформаційно-комунікативний контекст	43
ВИСНОВКИ	47
ПРОПОЗИЦІЇ	55
ДОДАТКИ	59

Наукове видання

**ТИМЧАСОВЕ ПРИПИНЕННЯ
ПЕРЕМІЩЕННЯ ВАНТАЖІВ ЧЕРЕЗ ЛІНІЮ ЗІТКНЕННЯ
У МЕЖАХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ:
ОЦІНКИ, НАСЛІДКИ, РІШЕННЯ**

Аналітичні оцінки
Національного інституту стратегічних досліджень

Редагування *Н. П. Яценко*
Коректори *Т. В. Карбовнича, О. М. Романова*
Комп'ютерне верстання *О. Л. Чернявський*
Відповідальний за випуск *О. М. Романова*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень.
вул. Пирогова, 7-а, Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07 e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 3,72.
Наклад 100 пр. Зам. № __

ПП «Видавництво Фенікс»
03067, м. Київ, вул. Шутова, 13-б
www.fenixprint.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 271 від 07.12.2000 р.